

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 alléga-tion. 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?

I — Facts

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-

d'enquête made up of the respondents herein. Chief Judge Gobeil did not participate in this session. It should be noted that on this occasion the Conseil chose not to designate one of its members to receive and examine the complaint and that neither the appellant nor the complainant was heard at this stage, unlike the procedure followed when Mr. Lapointe's complaint was laid. After this session, 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, pursuant to s. 276 *CJA*.

The appellant and her counsel appeared before the Conseil on October 25, 1990 and requested 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. The same day, the Conseil concluded that it did not have to reconsider jurisdictional issues on which it had already ruled and offered counsel for the appellant a brief adjournment, stating that he would be heard only on the suspension during the inquiry issue. On October 29, 1990, the appellant filed a motion in evocation with the Superior Court in respect of the Comité's decision and also requested a stay order, which was granted on November 1, 1990 by Madam Justice Hélène LeBel: J.E. 91-31. The motion in evocation was dismissed on June 18, 1991 by Mr. Justice Luc Parent: [1991] R.J.Q. 2206. The appellant appealed that judgment and, on September 10, 1991, Beauregard J.A. of the Court of Appeal ordered the respondents to suspend all proceedings relating to the October 5, 1990 complaint filed by the Chief Judge: [1992] R.D.J. 168.

In the meantime, in a letter to Chief Judge Gobeil on November 2, 1990, the appellant stated that she was available to sit again in accordance with her appointment order. Chief Judge Gobeil therefore took the necessary steps for Judge Ruffo to be reassigned to a regular roll as quickly as possible. It was agreed that she could begin sitting as of November 19, 1990. Following this decision, the CSSLL's director of youth protection, Robert

quête composé des intimés en la présente. Le juge en chef Gobeil ne participe pas à cette séance. Il est à noter que cette fois le Conseil choisit de ne pas confier la réception et l'examen de la plainte à l'un de ses membres et que ni l'appelante, ni le plaignant, ne sont entendus à cette étape, contrairement à la procédure qui avait été suivie lors du dépôt de la plainte formulée par M. Lapointe. Aux termes de cette séance, le Conseil convoque également l'appelante à une rencontre subséquente dans le but de l'entendre sur l'opportunité de la suspendre pendant la durée de l'enquête, conformément aux dispositions de l'art. 276 *LTJ*.

L'appelante et son procureur se présentent devant le Conseil le 25 octobre 1990 et demandent un ajournement 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. Ce même jour, le Conseil conclut qu'il n'a pas à revenir sur des questions de compétence sur lesquelles il a déjà statué et offre au procureur de l'appelante un bref ajournement, en précisant que ce dernier ne sera entendu que sur la question de la suspension pendant l'enquête. Le 29 octobre 1990, l'appelante dépose en Cour supérieure une requête en évocation de la décision du Comité et requiert également la délivrance d'une ordonnance de sursis, laquelle est accordée le 1^{er} novembre 1990 par le juge Hélène LeBel: J.E. 91-31. La requête en évocation est rejetée le 18 juin 1991 par le juge Luc Parent: [1991] R.J.Q. 2206. L'appelante interjette appel de ce jugement et, le 10 septembre 1991, obtient du juge Beauregard de la Cour d'appel que soit ordonné aux intimés de surseoir à toute procédure afférente à la plainte du 5 octobre 1990 déposée par le juge en chef: [1992] R.D.J. 168.

Dans l'intervalle, par lettre adressée au juge en chef Gobeil le 2 novembre 1990, l'appelante indique sa disponibilité pour siéger à nouveau conformément à son décret de nomination. Ce dernier veille alors à prendre les mesures nécessaires pour que le juge Ruffo soit réassignée à un rôle régulier dans les meilleurs délais. Il est entendu que celle-ci puisse recommencer à siéger à compter du 19 novembre 1990. Suite à cette décision, le directeur

Dupont, discontinued the motion for general recusal he had filed on June 28, 1988, but nonetheless challenged the appellant's assignment by filing a motion for a suspension order on November 14, 1990. This motion was dismissed on November 21, 1990 by Madam Justice Danielle Grenier, and the appellant was therefore able to begin sitting again within the next few days.

de la protection de la jeunesse du CSSLL, M. Robert Dupont, se désiste de la requête en récusation générale qu'il avait déposée le 28 juin 1988 mais conteste néanmoins l'assignation de l'appelante par le dépôt, le 14 novembre 1990, d'une requête pour la délivrance d'une ordonnance de suspension. Cette requête est rejetée le 21 novembre 1990 par le juge Danielle Grenier et l'appelante peut, en conséquence, recommencer à siéger dans les jours suivants.

12

In 1991, therefore, pursuant to separate proceedings conducted at the same time, two cases were before the Quebec Court of Appeal concerning the same matter: an appeal from Philippon J.'s decision on the preliminary objections made before the inquiry on Mr. Lapointe's complaint was held and an appeal from the judgment of Parent J., who ruled, *inter alia*, on the constitutional issues now before this Court. On November 27, 1991 it was ordered that the two appeals be heard together. On June 16, 1992 they were dismissed: (1992), 10 Admin. L.R. (2d) 291, 98 D.L.R. (4th) 202; and [1992] R.J.Q. 1796, 10 Admin. L.R. (2d) 296, 98 D.L.R. (4th) 176, 48 Q.A.C. 209. On September 8, 1992 in this Court, my colleague McLachlin J. ordered a stay of all proceedings related to the October 5, 1990 complaint filed by Chief Judge Gobeil. On February 4, 1993 leave to appeal from the two Court of Appeal judgments was granted by this Court: [1993] 1 S.C.R. ix. However, the appellant has discontinued her appeal in the case initially heard by Philippon J. of the Superior Court: [1995] 1 S.C.R. x. Accordingly, only one clearly defined aspect of the matter is now before this Court: as mentioned earlier, these are the issues raised by the filing of the complaint against Judge Ruffo by Chief Judge Albert Gobeil.

En 1991, suite au cheminement parallèle de procédures distinctes, la Cour d'appel du Québec se trouve donc saisie de deux dossiers propres à cette même affaire: l'un est un appel de la décision du juge Philippon, portant sur des objections préliminaires présentées avant que ne soit tenue l'enquête sur la plainte formulée par M. Lapointe; l'autre est un appel du jugement rendu par le juge Parent, où il est statué, entre autres, sur les questions constitutionnelles dont notre Cour est maintenant saisie. Par ordonnance du 27 novembre 1991, l'audition des deux appels est jointe. Ceux-ci sont rejetés le 16 juin 1992: (1992), 10 Admin. L.R. (2d) 291, 98 D.L.R. (4th) 202; et [1992] R.J.Q. 1796, 10 Admin. L.R. (2d) 296, 98 D.L.R. (4th) 176, 48 Q.A.C. 209. Devant notre Cour, le 8 septembre 1992, ma collègue le juge McLachlin ordonne de surseoir à toute procédure afférente à la plainte du 5 octobre 1990 déposée par le juge en chef Gobeil. Le 4 février 1993, permission d'en appeler des deux jugements de la Cour d'appel est accordée par notre Cour: [1993] 1 R.C.S. ix. L'appelante se désiste néanmoins de son appel dans l'affaire initialement entendue par le juge Philippon de la Cour supérieure: [1995] 1 R.C.S. x. En conséquence, seul un aspect bien circonscrit de ce débat se trouve devant notre Cour: comme il a été mentionné plus haut, il s'agit des questions soulevées par le dépôt de la plainte à l'endroit du juge Ruffo par le juge en chef Albert Gobeil.

II — Judgments Below

Superior Court, [1991] R.J.Q. 2206

II — Les décisions des instances dont appel

Cour supérieure, [1991] R.J.Q. 2206

13

Before Parent J., the appellant argued that the Conseil and Comité members did not have the necessary impartiality to make a fair and equitable

Devant le juge Parent, l'appelante prétend que les membres du Conseil et du Comité ne possèdent pas l'impartialité requise pour rendre à son endroit

decision concerning her. She based her allegations of bias on a set of circumstances that she divided into four categories: (1) institutional structures; (2) the participation of the complainant, the Honourable Albert Gobeil, and Senior Associate Chief Judge Mercier in the first complaint laid against the appellant in 1988 by Miville Lapointe; (3) the session held by the Conseil on October 17, 1990; and (4) the Conseil's precipitous conduct and its intention to suspend the appellant pursuant to s. 276 *CJA*. She further argued that ss. 263 and 265 *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 ss. 7 and 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (the "*Canadian Charter*") and s. 23 of the *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12 (the "*Quebec Charter*"). Parent J. dealt with each of these arguments in turn.

He began by interpreting ss. 96, 263 and 265 *CJA* together. He found that there was no doubt that the Chief Judge of the Court of Québec has the power to lodge a complaint with the Conseil against a judge of that court. He stated the following at p. 2213:

[TRANSLATION] Since s. 96(3) *C.J.A.* expressly gives the Chief Judge the duty "to ensure that the judicial code of ethics is observed", it would seem contrary to the scheme of that statute for the Chief Judge to be the only person incapable of initiating the disciplinary process that is designed precisely to ensure such observance.

Likewise, Parent J. saw no justification for the appellant's argument that a reasonable apprehension of bias resulted from the relationship of institutional dependence between the complainant and the respondents. He stated that the appellant could not in this respect rely on the fact that the complainant is chairman of the Conseil *ex officio*, since s. 265 *CJA* provides that a member of the Conseil who lodges a complaint cannot participate in its examination. As for the argument that the complainant would testify at the inquiry in the capacity of prosecutor, Parent J. was of the view that although the statute refers to the complainant as a "party", the Comité's inquiry is nevertheless very

une décision qui soit juste et équitable. Elle fonde ses allégations de partialité sur une série de circonstances, qu'elle répartit sous quatre chefs: (1) les structures institutionnelles; (2) la participation du plaignant, l'honorable Albert Gobeil, et du juge en chef associé Mercier à la première plainte portée contre l'appelante, en 1988, par M. Miville Lapointe; (3) la séance tenue par le Conseil le 17 octobre 1990 et (4) la précipitation à agir du Conseil de même que son intention de suspendre l'appelante en vertu de l'art. 276 *LTJ*. Elle soumet aussi que les art. 263 et 265 *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 et l'al. 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la «*Charte canadienne*») et par l'art. 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12 (la «*Charte québécoise*»). Le juge Parent dispose de ces moyens dans l'ordre.

Celui-ci procède d'abord à l'interprétation conjuguée des art. 96, 263 et 265 *LTJ* et conclut qu'il ne subsiste aucun doute sur le pouvoir du juge en chef de la Cour du Québec de porter plainte contre un juge de cette cour devant le Conseil. Il tient les propos suivants à la p. 2213:

Le juge en chef étant expressément chargé «de veiller au respect de la déontologie judiciaire» en vertu du paragraphe 3 de l'article 96 L.T.J., il semblerait contraire à l'économie de cette loi qu'il soit le seul à ne pouvoir mettre en marche le processus disciplinaire ayant précisément pour objet d'assurer ce respect.

Dans un même ordre d'idées, le juge Parent estime dénué de fondement l'argument de l'appelante qui veut qu'une crainte raisonnable de partialité émane du lien de dépendance institutionnelle entre le plaignant et les intimés. Il souligne qu'on ne peut invoquer, à cet égard, le fait que le plaignant soit président d'office du Conseil puisque l'art. 265 *LTJ* impose à tout membre du Conseil qui dépose une plainte de s'abstenir de participer à son examen. Quant à la prétention selon laquelle le plaignant témoignera à l'enquête à titre de poursuivant, le juge Parent estime que s'il est vrai que la loi réfère au plaignant comme étant une «partie», l'enquête menée par le Comité n'en est pas moins

different from the *lis inter partes* that exists in the regular courts. Because of the pre-eminent role given to the Comité in conducting the inquiry, there could be no apprehension of bias in the assessment of the testimony of the Chief Judge and chairman of the Conseil.

16 Parent J. continued his examination of institutional dependence by looking at the provisions of the *CJA* pursuant to which, in the appellant's submission, the Chief Judge had an influence on a majority of Conseil and Comité members that might compromise their impartiality. He found that the powers conferred on the Chief Judge are administrative in nature and ultimately give him very limited authority. He therefore did not accept this argument. He likewise rejected the argument that it would be difficult for Conseil members to disregard the fraternal relationship they had established with the Chief Judge at frequent meetings.

17 The second set of circumstances relied on by the appellant relates to the participation of the complainant and Senior Associate Chief Judge Mercier in the first complaint made against her by Miville Lapointe in 1988. On this point, Parent J. began by stating that despite the analogy that might be drawn between the 1988 and 1990 complaints, Chief Judge Gobeil's complaint related to new facts. He also noted that every time Chief Judge Gobeil was present, particularly at the Conseil sessions in the summer of 1988 and the one on September 19, 1990, at which the recommendations contained in the Comité's report were implemented, he did not take part in the deliberations concerning the appellant. As for Senior Associate Chief Judge Mercier, who chaired the committee formed in 1988, Parent J. stated that he was required to chair the Conseil meetings on October 17 and 25, 1990 to make up a quorum, in light of the fact that Chief Judge Gobeil, as the complainant, was prohibited from participating in the examination of the complaint. He noted, finally, that none of the members of the committee formed in 1988, including Senior Associate Chief Judge Mercier, was part of the new committee set up to

fort distincte du *lis inter partes* qui prend place devant les tribunaux ordinaires. En raison même du rôle prééminent qui est confié au Comité dans la conduite de l'enquête, on ne saurait craindre que l'évaluation du témoignage du juge en chef et président du Conseil soit teintée de partialité.

Toujours au chapitre de la dépendance institutionnelle, le juge Parent se livre ensuite à un examen des dispositions de la *LTJ* en vertu desquelles, selon l'appelante, le juge en chef exercerait sur la majorité des membres du Conseil et du Comité un ascendant susceptible de compromettre leur impartialité. Il en conclut que les pouvoirs confiés au juge en chef sont de nature administrative et qu'ils lui confèrent, en définitive, une autorité fort limitée. Il n'est pas, par conséquent, donné suite à ce moyen. Au même titre, est rejetée la prétention selon laquelle il sera difficile pour les membres du Conseil de faire abstraction des liens fraternels qu'ils ont établis avec le juge en chef à l'occasion de fréquentes réunions.

La deuxième série de circonstances qu'invoque l'appelante a trait à la participation du plaignant et du juge en chef associé Mercier à la première plainte portée contre elle par M. Miville Lapointe en 1988. À cet effet, le juge Parent fait d'abord remarquer qu'en dépit de l'analogie qui peut être tracée entre les plaintes de 1988 et 1990, celle formulée par le juge en chef Gobeil se rapporte à des faits nouveaux. Il relève également qu'en chaque occasion où il était présent, notamment les séances du Conseil tenues au cours de l'été 1988 ainsi que celle du 19 septembre 1990 où il a été donné suite aux recommandations du rapport du Comité, le juge en chef Gobeil n'a jamais pris part aux délibérations concernant l'appelante. Quant au juge en chef associé Mercier, président du Comité formé en 1988, le juge Parent souligne que celui-ci se devait de présider les réunions du Conseil des 17 et 25 octobre 1990 pour qu'il y ait quorum, étant donné l'interdiction faite au juge en chef Gobeil, en tant que plaignant, de participer à l'examen de la plainte. Il note, enfin, qu'aucun des membres du Comité formé en 1988, le juge en chef associé Mercier y compris, ne fait partie du nouveau Comité constitué pour enquêter sur la

inquire into Chief Judge Gobeil's complaint. In Parent J.'s opinion, it could not in the final analysis be concluded that the intellectual independence of the Conseil members was adversely affected by these events.

As regards the circumstances relating to the Conseil's session on October 17, 1990, Parent J. found that the appellant had not established any illegality or impropriety by the Conseil that would give rise to a reasonable apprehension of bias on its part. He stated the following at p. 2220:

[TRANSLATION] It is easy to understand why the Conseil did not appoint someone to conduct a preliminary examination of Chief Judge Gobeil's complaint.

The complaint was set out in a highly detailed 34-page document supported by considerable documentation.

It is difficult to see what additional information the Conseil could have thought it necessary to obtain from an examiner before deciding to conduct an inquiry.

Parent J. was also of the view that the Conseil had seriously examined the complaint since, in addition to devoting an hour to it at the October 17 session, its members had already had seven days to study it, as a copy of all relevant documents had been received a week earlier.

Finally, Parent J. rejected the appellant's fourth set of arguments concerning circumstances that could give rise to a reasonable apprehension of bias. On the allegations of precipitous conduct, he concluded as follows, at p. 2221:

[TRANSLATION] By inviting [the appellant] to present her views on the application of s. 276 within the 30-day period provided for by s. 271, the Conseil was ensuring that it could make an informed decision about her suspension before beginning the inquiry within the time prescribed.

In Parent J.'s view, this method of proceeding was in no way unreasonable and could not be a basis for concluding that, by the October 25, 1990 meet-

plainte de l'honorable Albert Gobeil. De l'avis du juge Parent, on ne saurait, en définitive, conclure que l'indépendance intellectuelle des membres du Conseil a été troublée du fait de ces événements.

Quant aux circonstances relatives à la séance du Conseil tenue le 17 octobre 1990, le juge Parent conclut que l'appelante n'a pas fait la preuve de quelque illégalité ou irrégularité de la part du Conseil qui serait de nature à faire naître une crainte raisonnable de partialité à son égard. Il tient les propos suivants, à la p. 2220:

Il est facile de concevoir pourquoi le Conseil s'est abstenu de nommer un examinateur pour procéder à une étude préliminaire de la plainte de M. le juge Gobeil.

Cette dernière, contenue dans un document de 34 pages, est en effet très détaillée et s'appuie sur une documentation considérable.

On voit mal quels renseignements additionnels le Conseil aurait pu juger nécessaire d'obtenir d'un examinateur avant de décider de tenir une enquête.

À cet égard, il estime également que le Conseil a procédé à un examen véritable de la plainte, car en plus d'y consacrer une heure lors de la séance du 17 octobre, ses membres avaient déjà disposé de sept jours pour l'étudier, copie de tous les documents pertinents ayant été reçue une semaine auparavant.

Le juge Parent rejette enfin les arguments de l'appelante réunis sous le quatrième volet de circonstances susceptibles de soulever une crainte raisonnable de partialité. Sur les allégations de précipitation à agir, il conclut en ces termes, à la p. 2221:

En convoquant [l'appelante] pour lui permettre de faire valoir ses vues sur l'application de l'article 276, à l'intérieur des 30 jours prévus par l'article 271, le Conseil agissait de façon à être en mesure de prendre une décision éclairée relativement à la suspension de cette dernière avant que ne débute l'enquête dans les délais prévus par la loi.

De l'avis du juge Parent, cette façon de procéder n'a rien de déraisonnable et ne permet pas de conclure que le Conseil avait, en date de la séance du

ing, the Conseil had prejudged the question of the appellant's suspension during the inquiry.

25 octobre 1990, préjugé de la question de la suspension de l'appelante pendant l'enquête.

20 In the final part of his analysis, Parent J. dealt with the constitutional issues raised by the case. With respect to the alleged violation of s. 7 of the Canadian *Charter*, he agreed with the appellant's argument that the right to liberty includes the right to practise a profession and [TRANSLATION] "that depriving a judge of the right to carry out his or her duties involves much more than the loss of the salary attached thereto" (p. 2223). He was accordingly of the view that the risk of removal at the conclusion of the disciplinary proceedings under the *CJA* involved a limit on the freedom to carry out the judicial function. However, he found that the infringement resulting from the fact that ss. 263 and 265 *CJA* authorize the Chief Judge to commence the disciplinary process does not contravene the principles of fundamental justice, including the maxim *nemo iudex in sua causa*. He referred in this respect to his earlier comments and pointed out that carefully designed mechanisms under the *CJA* prevented the Chief Judge from acting as judge of his own case. He noted, finally, that the ultimate decision to remove a judge accused of breaching the *Code of Ethics* is not made by either the Conseil or the Comité.

En dernière partie de son analyse, le juge Parent aborde les aspects constitutionnels soulevés par ce dossier. En ce qui concerne la violation alléguée de l'art. 7 de la *Charte* canadienne, celui-ci se dit d'accord avec la prétention de l'appelante qui veut que le droit à la liberté embrasse le droit à l'exercice d'une profession et «que la privation du droit pour un juge d'exercer sa charge implique beaucoup plus que la perte du salaire qui y est attaché» (p. 2223). Il estime, par conséquent, que le risque d'une destitution, au terme de la procédure disciplinaire mise en place par la *LTJ*, emporte restriction à la liberté d'exercice de la charge de magistrat. Il conclut néanmoins que l'atteinte portée par les art. 263 et 265 *LTJ*, en autorisant le juge en chef à mettre en branle le processus disciplinaire, ne contrevient pas aux principes de justice fondamentale, parmi lesquels, notamment, la maxime *nemo iudex in sua causa*. Il renvoie, à cet égard, aux propos tenus précédemment et rappelle qu'en vertu des mécanismes soigneusement conçus par la *LTJ*, le juge en chef ne peut agir comme juge de sa propre cause. Il souligne enfin, à ce titre, que la décision ultime de destituer un juge à qui un manquement au *Code de déontologie* est reproché n'est pas du ressort du Conseil ni du Comité.

21 Parent J. dealt briefly with s. 11(d) of the Canadian *Charter*, which applies only to criminal and penal matters and also to disciplinary proceedings that may lead to the imposition of true penal sanctions, which is not the case here. He also briefly addressed s. 23 of the Quebec *Charter*, finding that the circumstances did not require that the appellant be heard at the stage of admissibility of the complaint, despite the serious consequences of the decision to conduct an inquiry concerning her.

Le juge Parent dispose brièvement de l'al. 11d) de la *Charte* canadienne, dont l'application se limite aux seules affaires criminelles et pénales ou encore aux instances disciplinaires susceptibles de mener à l'imposition de véritables sanctions pénales, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Il fait de même avec l'art. 23 de la *Charte* québécoise, estimant que les circonstances ne requéraient pas que l'appelante soit entendue au stade de la recevabilité de la plainte, en dépit des conséquences sérieuses engendrées par la décision de tenir une enquête à son sujet.

22 The motion in evocation was dismissed.

La requête en évocation est rejetée.

Court of Appeal (1992), 98 D.L.R. (4th) 176

Rothman J.A., dissenting

In the Court of Appeal the appellant essentially relied on the same four grounds on the basis of which, in her submission, the Conseil and Comité members did not have the impartiality required to perform their duties. Before examining those grounds Rothman J.A., at pp. 181-82, discussed the test for bias developed by de Grandpré J. in *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369. He then disposed summarily of three of the four grounds raised by the appellant, namely the participation of Chief Judge Gobeil and Senior Associate Chief Judge Mercier in the proceedings instituted in respect of the first complaint, the Conseil's failure to examine seriously the complaint and the Conseil's precipitous conduct in dealing with the case. With regard to the first of these grounds, he supported the trial judge's conclusions, noting that the two complaints concerned separate incidents. He rejected the second ground on the basis that the *CJA* in no way requires the Conseil to appoint someone to examine the complaint on a preliminary basis and that in the case at bar, Chief Judge Gobeil's allegations were carefully considered before an inquiry by the Comité was ordered. As for the allegations of precipitous conduct, Rothman J.A. found that the proceedings against the appellant may have been conducted with diligence, but it was difficult to see in this any evidence of malice or bias.

Rothman J.A. spent more time, however, dealing with the issue of the status and role of the complainant, who, as we know, was both the Chief Judge of the Court of Québec and the chairman of the Conseil. On this point, Rothman J.A. agreed with Parent J. of the Superior Court, noting that the powers conferred on the Chief Judge by the *CJA* are largely administrative in nature and as such are not liable to compromise the impartiality of Conseil members in dealing with a complaint lodged by the Chief Judge. Likewise, in light of ss. 96,

Cour d'appel, [1992] R.J.Q. 1796

Le juge Rothman, dissident

Devant la Cour d'appel, l'appelante reprend en substance les quatre motifs pour lesquels, à son avis, les membres du Conseil et du Comité ne possèdent pas l'impartialité nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Avant de procéder à leur étude, le juge Rothman fait d'abord état, aux pp. 1799 et 1800, de la norme applicable en matière d'impartialité, telle que développée par le juge de Grandpré dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369. Il dispose alors sommairement de trois des quatre moyens soulevés par l'appelante, nommément, la participation du juge en chef Gobeil et du juge en chef associé Mercier aux procédures entamées dans le cadre de la première plainte, l'absence d'examen véritable de la plainte par le Conseil ainsi que la précipitation à agir de ce dernier dans le traitement de cette affaire. À l'égard du premier d'entre eux, il appuie les conclusions du juge de première instance, soulignant que les deux plaintes se rapportent à des incidents distincts. Le second moyen est rejeté par le juge Rothman au motif que la *LTJ* n'oblige aucunement le Conseil à nommer un examinateur pour procéder à l'étude préliminaire d'une plainte et qu'en l'espèce, les reproches formulés par le juge en chef Gobeil ont été soigneusement considérés avant d'être confiés au Comité pour enquête. Quant aux allégations de précipitation à agir, le juge Rothman conclut que si les procédures contre l'appelante ont été menées avec diligence, il est difficile d'y percevoir quelque manifestation d'intention malicieuse ou de partialité.

Plus d'attention est cependant accordée à la question du statut et du rôle du plaignant, que l'on sait être à la fois juge en chef de la Cour du Québec et président du Conseil. À cet égard, partageant l'avis du juge Parent de la Cour supérieure, le juge Rothman souligne que les pouvoirs attribués au juge en chef en vertu de la *LTJ* sont en grande partie de nature administrative et, dès lors, non susceptibles de compromettre l'impartialité des membres du Conseil dans le traitement d'une plainte portée par le juge en chef. Au même titre,

263 and 265 *CJA*, he also rejected any interpretation that would tend to prevent the Chief Judge from laying a complaint with the Conseil. He concluded as follows at p. 185:

Not without some initial hesitation, I conclude that the status of Albert Gobeil as Chief Judge and as Chairman of the Conseil did not, *in itself*, disqualify him from bringing a complaint. Nor did his status, *in itself*, create a problem of bias arising out of institutional dependence in the Conseil or the Comité. The members of the Conseil and Comité were sufficiently independent, objective and professional, so that no fear of their impartiality in deciding a complaint by the Chief Judge ought to have arisen on that account. Under normal circumstances, I do not believe a reasonable and well-informed person would have had any apprehension that the Conseil or the Comité might be biased in deciding a complaint against a judge merely because it was signed by the Chief Judge. [Emphasis in original.]

25 Rothman J.A. continued in the following terms. I have reproduced the passage in full so that it can be properly understood (at pp. 185-86):

But if the Chief Judge was legally entitled to lay a disciplinary complaint against a judge of his court, and if his status as complainant would not, *in itself*, have created an apprehension of bias in the Conseil or the Comité d'enquête, his status as Chief Judge and Chairman of the Conseil, and the moral authority of his position, demanded that the complaint he was bringing before the Conseil be objectively and dispassionately framed and that his role in bringing and supporting the complaint be, and be seen to be, scrupulously fair.

In my respectful opinion, this required, at the outset, that the complaint be expressed in a factual, moderate and objective fashion. There was no place, in my view, for personal opinions as to the seriousness or consequences of the judge's misconduct, and any appearance of collegial pressure or influence had to be avoided. The complaint could not be framed so as to give the appearance that, in the opinion of the Chief Judge, the outcome of the complaint was a foregone conclusion or that the dismissal of the complaint would offend strongly held

et à la lumière des dispositions prévues aux art. 96, 263 et 265 *LTJ*, il écarte également toute interprétation qui tendrait à empêcher le juge en chef de déposer une plainte devant le Conseil. Il conclut de la manière suivante, à la p. 1802:

[TRADUCTION] Non sans quelque hésitation de prime abord, je conclus que le statut d'Albert Gobeil à titre de juge en chef et de président du Conseil ne l'empêche pas *en soi* de déposer une plainte. Son statut, *en soi*, ne crée pas non plus un problème de partialité qui découlerait de la dépendance institutionnelle du Conseil ou du comité. Les membres du Conseil et du comité étaient suffisamment indépendants, objectifs et professionnels pour qu'aucune crainte quant à leur capacité à statuer avec impartialité sur une plainte déposée par le juge en chef ne soit soulevée pour cette raison. Je ne crois pas que, dans des circonstances normales, une personne raisonnable et bien informée aurait pu craindre que le Conseil ou le comité fasse preuve de partialité en rendant une décision sur une plainte contre un juge simplement parce que cette plainte a été portée par le juge en chef. [En italique dans l'original.]

Là ne s'arrêtent pourtant pas les constatations du juge Rothman qui poursuit en ces termes, dans un passage que je reproduis au long pour une meilleure compréhension (à la p. 1802):

[TRADUCTION] Cependant, si le juge en chef avait légalement le droit de déposer, à titre de mesure disciplinaire, une plainte contre l'un des juges de sa juridiction, et si son statut de plaignant ne soulevait pas, *en soi*, de doutes quant à l'impartialité du Conseil ou du comité d'enquête, son statut de juge en chef et de président du Conseil, de même que l'autorité morale qu'il exerce en raison de sa position, lui commandait que la plainte qu'il a déposée devant le Conseil soit formulée de façon objective et impartiale, et que son rôle quant au dépôt de la plainte et au soutien qu'il lui a accordé soit scrupuleusement équitable, et soit vu comme tel.

En toute déférence, cela nécessitait au départ que la plainte soit rédigée de façon modérée, factuelle et objective. Il était déplacé, à mon avis, d'y exprimer des opinions personnelles quant à la gravité, ou aux conséquences de la conduite du juge, et toute apparence de pression ou d'influence collégiale devait être évitée. La plainte ne pouvait pas être formulée de manière à donner l'impression que, dans l'opinion du juge en chef, le résultat de la plainte était réglé d'avance, ou que son rejet heurterait les convictions fermes du juge en chef ou

views of the Chief Judge or diminish the honour and dignity or the collegiality of the court.

Unfortunately, with great respect, I do not believe the language of the complaint met the required standard of objectivity. I am far from satisfied that a reasonable person, fully informed, would not conclude that the status and moral authority of the Chief Judge in combination with the conclusive and strongly opinionated language of the complaint might well create an apprehension of bias. [Emphasis in original.]

Rothman J.A. then examined the complaint in detail and quoted the most significant passages. On this basis, he concluded at p. 189 that the complaint did not simply put the facts before the Conseil and invite it to draw its own conclusions, but instead exhorted it to adhere to a conclusion already reached by Chief Judge Gobeil that the appellant had placed herself in a situation where she could not usefully continue to fulfil her functions. In Rothman J.A.'s opinion, a reasonable and well-informed observer would be left with an apprehension that the proceedings before the Conseil might not be impartial.

For these reasons, Rothman J.A. would have allowed the appeal.

Chevalier J.A. for the majority

In Chevalier J.A.'s opinion, there was nothing further to add to Rothman J.A.'s disposition of the first three grounds raised by the appellant. He also agreed with Rothman J.A.'s conclusions on the lack of a relationship of institutional dependence between the Chief Judge and the Conseil members that would give rise to an apprehension of any bias on their part. However, Chevalier J.A. disagreed with his colleague on the issue of the tone and language of the complaint, which he felt were not such as to influence the conduct of the judges examining it. He also expressed some reservations about the advisability of making this issue the determining factor in the outcome of the case, given that the appellant had deliberately limited the debate to the issue of institutional bias. He stated the following, at p. 193:

porterait atteinte à l'honneur, à la dignité ou à la collégialité de la cour.

Malheureusement, en toute déférence, je ne crois pas que la formulation de la plainte respectait les normes de l'objectivité. Je suis loin d'être convaincu qu'une personne raisonnable et bien informée ne conclurait pas que le statut et l'autorité morale du juge en chef, en plus de la formulation appuyée et du ton très dogmatique de la plainte, risquent de susciter une crainte de partialité. [En italique dans l'original.]

Le juge Rothman se livre alors à une étude détaillée de la plainte et en relève les passages les plus significatifs. Il conclut de cet examen, à la p. 1804, que la plainte ne constitue pas qu'un exposé des faits invitant le Conseil à tirer ses propres conclusions, mais qu'il s'agit plutôt d'une exhortation à épouser les vues du juge en chef Gobeil sur la question, lequel décide que l'appelante s'est placée dans une situation telle qu'elle ne peut plus exercer utilement ses fonctions. De l'avis du juge Rothman, il y a là matière à soulever chez un observateur raisonnable et bien renseigné la crainte que les procédures devant le Conseil ne soient pas dénuées de partialité.

Le juge Rothman accueillerait l'appel pour ces motifs.

Le juge Chevalier, pour la majorité

Selon le juge Chevalier, il n'y a pas à revenir sur la façon dont le juge Rothman dispose des trois premiers moyens soulevés par l'appelante. Il partage également les conclusions de ce dernier sur l'inexistence, entre le juge en chef et les membres du Conseil, d'un lien de dépendance institutionnelle qui donnerait lieu de craindre à quelque partialité de leur part. Le juge Chevalier se démarque néanmoins de son collègue sur la question du ton et du langage de la plainte, qu'il estime ne pas être de nature à influencer le comportement des juges appelés à l'étudier. Il exprime cependant des réserves sur l'opportunité de faire de cette question l'élément déterminant de l'issue du litige, étant donné que l'appelante a volontairement circonscrit le débat à la seule question de la partialité institutionnelle. Il tient les propos suivants, à la p. 1806:

26

27

28

[TRANSLATION] Given the limited and quite specific framework in which the appellant has herself chosen to situate the dispute, I ask myself whether, by adding an issue that was not discussed by her in her factum, we might be creating, with regard to the parties, a situation that the appellant did not consider appropriate to raise, and that counsel were correspondingly limited in their ability to address in the course of the hearing.

Chevalier J.A. recognized, however, that when the appeal was heard, the court had itself expressed concerns about this matter and had invited counsel to state their views on it.

29 In his opinion, if the members of the Conseil responsible for examining a complaint against one of their colleagues were not likely to be influenced because the complaint was lodged by the Chief Judge, neither would they be influenced [TRANSLATION] “by the sole fact that the complaint is worded vigorously and contains an instigation to convict the judge in question” (p. 193).

30 Chevalier J.A. also adopted the test for bias set out by this Court in *Committee for Justice and Liberty, supra*. He concluded that in the case at bar, two types of information were available to a reasonable and well-informed person in assessing whether or not there was an appearance of bias: information relating to the category of persons who make up the Comité and information concerning the individuals who are members thereof.

31 In this regard, Chevalier J.A. looked at the key provisions of the *CJA* and noted the composition of the Conseil, the lack of participation by the Chief Judge in the appointment of its members and the fact that the Chief Judge, as a member of the Conseil, is prohibited from being involved in examining a complaint initially laid by him. He also noted that the Comité is made up of persons chosen from among the members of the Conseil by a resolution of the Conseil passed during a meeting at which a quorum must be present and that neither the chairman nor the vice-chairman has a deciding vote. He stated, finally, that before judges begin

Compte tenu du cadre limité et très précis dans lequel l'appelante a elle-même choisi de situer le débat, je me pose la question de savoir si, en ajoutant un volet qui n'a pas été traité par elle dans son mémoire, nous ne créons pas à l'égard des parties une situation dont l'appelante n'a pas jugé à propos de faire état et, partant, où la faculté des procureurs d'en discuter à l'audience s'en est trouvée diminuée d'autant.

Le juge Chevalier reconnaît néanmoins que lors de l'audition du pourvoi, la cour avait elle-même exprimé des inquiétudes à cet égard et qu'elle avait invité les procureurs à faire valoir leur point de vue sur la question.

À son avis, si les membres du Conseil chargés d'étudier une plainte contre l'un de leurs collègues ne risquent pas d'être influencés parce que celle-ci émane du juge en chef, il ne peut non plus en être ainsi «du seul fait que la plainte est rédigée de façon vigoureuse et qu'elle contient une incitation à déclarer coupable le ou la juge impliquée» (p. 1807).

Le juge Chevalier adopte à son tour le critère relatif à l'impartialité tel qu'exposé dans l'arrêt de notre Cour *Committee for Justice and Liberty*, précité. En l'espèce, il conclut qu'afin de juger s'il y a ou non apparence de partialité, la personne raisonnable et bien informée dispose de renseignements de deux ordres: ceux qui s'attachent à la catégorie de personnes qui forment le Comité et ceux qui ont trait aux individus qui en sont membres.

À cet égard, le juge Chevalier se penche sur les dispositions-clés de la *LTJ* et fait état de la composition du Conseil, de l'absence de participation du juge en chef dans la nomination de ses membres et de l'interdiction qui est faite à ce dernier, en tant que membre du Conseil, d'intervenir dans l'examen d'une plainte qu'il a pris l'initiative de déposer. Il rappelle aussi que le Comité est formé de personnes choisies parmi les membres du Conseil, au terme d'une résolution prise par ce dernier dans le cadre d'une séance nécessitant quorum et ce, sans que le président ou le vice-président du Conseil bénéficie d'un vote prépondérant. Il souligne

performing their duties, they must take an oath or make a solemn affirmation and that, under the *Code of Ethics* with which they must comply, they must, with regard to the public, lawyers and the parties to a case, be impartial and objective and defend the independence of the judiciary.

Chevalier J.A. was also of the view that a reasonable and well-informed person who considers the role of a judge and the manner in which judges must do their work could not apprehend any bias on the part of Conseil members. He explained this as follows at p. 199:

[TRANSLATION] [A] well-informed citizen cannot be unaware that hearing and determining disputes is a judge's bread and butter. He is therefore, by necessity, required to work in an essentially adversarial context in which the parties naturally display hostility toward each other, accusing each other, attacking and counter-attacking, and in which the exaggeration with which they often present their respective positions is commonplace in his court.

This typical judge is thus, to the knowledge of the informed citizen, a professional accustomed to presiding day after day over acrimonious debates in the midst of which he must remain serene, keep calm and in all circumstances separate what is receivable from what is not.

In concluding his reasons, Chevalier J.A. discussed certain specific circumstances in the case at bar that would support a reasonable and well-informed person's conclusion that there was no bias. Those facts included Chief Judge Gobeil's decision not to call witnesses at the inquiry or cross-examine the witnesses who were heard in order to avoid giving the proceedings an adversarial character that would obviously not be compatible with the office of chief judge.

enfin qu'avant d'entrer en fonction, un juge doit prêter le serment ou l'affirmation solennelle et qu'en vertu du *Code de déontologie* auquel il est soumis, autant à l'égard du public, des avocats, que des parties à une instance, ce dernier se doit d'être impartial et objectif et de défendre l'indépendance de la magistrature.

Le juge Chevalier estime, par ailleurs, que la personne raisonnable et bien informée qui prend connaissance de ce qu'est un juge et de la façon dont celui-ci est appelé à accomplir sa tâche ne peut appréhender quelque partialité de la part des membres du Conseil. Il s'explique ainsi, à la p. 1810:

[Le] citoyen bien renseigné ne pourra ignorer que le pain quotidien du juge consiste à entendre des litiges et à en adjuger. Il est donc, par la force des choses, appelé à œuvrer dans un contexte essentiellement contradictoire où les parties font naturellement montre d'hostilité l'une à l'égard de l'autre, où elles s'accusent, attaquent et contre-attaquent, et où l'outrance avec laquelle elles présentent souvent leurs positions respectives est lieu commun devant son tribunal.

Ce juge type est donc, à la connaissance du citoyen informé, un professionnel habitué à présider jour après jour des débats acrimonieux au milieu desquels il doit rester serein, garder son calme et faire en toutes circonstances la part de ce qui est recevable comme de ce qui ne l'est pas.

Pour clore ses motifs, le juge Chevalier fait part de certaines circonstances spécifiques à cette affaire et destinées à étayer les conclusions de la personne raisonnable et bien renseignée sur l'absence de partialité en la présente. À cet effet, il relève, notamment, la décision du juge en chef Gobeil de s'abstenir de produire des témoins à l'enquête ou de contre-interroger ceux qui y seraient entendus et ce, pour éviter que ne soit donnée aux procédures une coloration contradictoire incompatible, il va de soi, avec les fonctions de juge en chef.

III — Issues

35 The following constitutional questions, as stated by my colleague La Forest J. on February 11, 1994, are now before this Court:

1. Do ss. 263 and 265 of the *Courts of Justice Act*, R.S.Q., c. T-16, if they are to be interpreted as allowing the Chief Judge of the Court of Québec and Chairman of the Conseil de la magistrature to bring a complaint against a judge of the Court of Québec before the Conseil de la magistrature, violate the principles of judicial impartiality and independence guaranteed *inter alia* by the preambles to the *Constitution Act, 1867* and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, as well as by s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
2. If the answer to question 1 is affirmative, do ss. 263 and 265 of the *Courts of Justice Act* constitute reasonable limits prescribed by law that can be demonstrably justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
3. Does s. 8 of the *Judicial Code of Ethics*, O.C. 643-82, (1982) 114 G.O. II, 1253, which provides that judges of the Court of Québec should act in a reserved manner, violate s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
4. If the answer to question 3 is affirmative, does s. 8 of the Code constitute a reasonable limit prescribed by law that can be demonstrably justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

36 In addition to the constitutional questions stated, the appellant is asking the Court to assess the disciplinary procedure to which she is subject in light of s. 23 of the *Quebec Charter*. In the alternative, she argues that the specific circumstances of this case show that the Conseil and the Comité do not have the impartiality required to perform their duties. She argues, finally, that in the instant case, the form and content of the complaint lodged by Chief Judge Gobeil violate her freedom of expression.

III — Les questions en litige

Devant notre Cour, il s'agit maintenant de répondre aux questions constitutionnelles suivantes, telles que formulées par mon collègue le juge La Forest le 11 février 1994:

1. Les articles 263 et 265 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., ch. T-16, s'ils doivent être interprétés comme permettant au juge en chef de la Cour du Québec et président du Conseil de la magistrature de porter plainte contre un juge de la Cour du Québec devant le Conseil de la magistrature, sont-ils contraires aux principes d'impartialité et d'indépendance judiciaire garantis notamment par les préambules de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de même que par l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
2. Si la réponse à la question 1 est affirmative, les art. 263 et 265 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* constituent-ils des règles de droit qui restreignent des droits et libertés dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique selon l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
3. L'article 8 du *Code de déontologie de la magistrature*, décret 643-82, (1982) 114 G.O. II, 1648, consacrant le devoir de réserve des juges de la Cour du Québec est-il contraire à l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
4. Si la réponse à la question 3 est affirmative, l'art. 8 du Code constitue-t-il une règle de droit qui restreigne des droits et libertés dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique selon l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

En sus des questions constitutionnelles au dossier, l'appelante demande à la Cour d'examiner la procédure disciplinaire à laquelle elle est soumise au regard de l'art. 23 de la *Charte québécoise*. Alternativement, elle prétend que les circonstances particulières de cette affaire démontrent que le Conseil et le Comité ne possèdent pas l'impartialité nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Elle soumet enfin qu'en l'espèce, la forme et le contenu de la plainte déposée par le juge en chef Gobeil constituent une atteinte à sa liberté d'expression.

IV — Statutory Provisions

The relevant statutory provisions are as follows:

A. The preamble to the *Constitution Act, 1867*:

Whereas the Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick have expressed their Desire to be federally united into One Dominion under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, with a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom: . . .

B. The preamble to and ss. 1 and 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*:

Whereas Canada is founded upon principles that recognize the supremacy of God and the rule of law:

1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

C. Section 23 of the *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12:

23. Every person has a right to a full and equal, public and fair hearing by an independent and impartial tribunal, for the determination of his rights and obligations or of the merits of any charge brought against him.

D. At the relevant times, the *Courts of Justice Act*, R.S.Q., c. T-16, provided as follows:

95. The Government may remove a judge only upon a report of the Court of Appeal made after inquiry at the request of the Minister of Justice.

IV — Les dispositions législatives

Les dispositions législatives pertinentes sont les suivantes:

A. Le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*:

Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union Fédérale pour ne former qu'une seule et même Puissance (*Dominion*) sous la couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni: . . .

B. Le préambule, l'article premier et l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*:

Attendu que le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit:

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

C. L'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12:

23. Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle.

D. Aux dates pertinentes au litige, la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., ch. T-16, prévoyait ce qui suit:

95. Le gouvernement ne peut démettre un juge que sur un rapport de la Cour d'appel fait après enquête, sur requête du ministre de la Justice.

96. The chief judge has the direction of the Court.

The functions of the chief judge shall be, in particular,

(1) to ensure that the general policy of the Court in judicial matters is applied;

(2) to coordinate, apportion and supervise the work of the judges, who must comply with his orders and directives in that regard;

(3) to ensure that the judicial code of ethics is observed.

248. The council shall be composed of 14 members, namely,

(a) the chief judge of the Court of Québec who shall be the chairman of the council;

(b) the two senior associate chief judges of the Court of Québec;

(c) three associate chief judges representing the Civil Division, the Criminal and Penal Division, and the Youth Division of the Court of Québec, respectively, and appointed upon the recommendation of the chief judge of the Court of Québec;

(d) one of the chief judges of the Municipal Courts of Laval, Montréal or Québec;

(e) two judges chosen among the judges of the Court of Québec or the Municipal Courts of Laval, Montréal or Québec and appointed upon the recommendation of the Conférence des juges du Québec;

(f) one judge chosen among the judges of the Municipal Courts other than those of Laval, Montréal or Québec and appointed upon the recommendation of the Conférence des juges municipaux du Québec;

(g) two advocates appointed upon the recommendation of the Barreau du Québec;

(h) two persons who are neither judges nor advocates.

256. The functions of the council are:

(b) to adopt, in accordance with Chapter III of this Part, a judicial code of ethics;

(c) to receive and examine any complaint lodged against a judge to whom Chapter III of this Part applies;

96. Le juge en chef est chargé de la direction de la Cour.

Il a notamment pour fonctions:

1^o de voir au respect, en matière judiciaire, des politiques générales de la Cour;

2^o de coordonner, de répartir et de surveiller le travail des juges qui, à cet égard, doivent se soumettre à ses ordres et directives;

3^o de veiller au respect de la déontologie judiciaire.

248. Le conseil est formé de 14 membres, soit:

a) du juge en chef de la Cour du Québec qui en est le président;

b) des 2 juges en chef associés de la Cour du Québec;

c) de 3 juges en chef adjoints représentant respectivement la chambre civile, la chambre criminelle et pénale et la chambre de la jeunesse de la Cour du Québec et nommés sur la recommandation du juge en chef de cette cour;

d) de l'un des juges en chef des cours municipales de Laval, de Montréal ou de Québec;

e) de 2 juges choisis parmi les juges de la Cour du Québec ou des cours municipales de Laval, de Montréal ou de Québec et nommés sur la recommandation de la Conférence des juges du Québec;

f) d'un juge choisi parmi les juges des cours municipales autres que celles de Laval, de Montréal ou de Québec et nommé sur la recommandation de la Conférence des juges municipaux du Québec;

g) de 2 avocats nommés sur la recommandation du Barreau du Québec;

h) de 2 personnes qui ne sont ni juges ni avocats.

256. Le conseil a pour fonctions:

b) d'adopter, conformément au chapitre III de la présente partie, un code de déontologie de la magistrature;

c) de recevoir et d'examiner toute plainte formulée contre un juge auquel s'applique le chapitre III de la présente partie;

262. The code of ethics determines the rules of conduct and the duties of the judges towards the public, the parties to an action and the advocates, and it indicates in particular which acts or omissions are derogatory to the honour, dignity or integrity of the judiciary. . . .

263. The council receives and examines a complaint lodged by any person against a judge alleging that he has failed to comply with the code of ethics.

265. The council shall examine the complaint; it may, for that purpose, require from any person such information as it may deem necessary and examine the relevant record, even if the record is confidential under the Youth Protection Act (chapter P-34.1).

If the complaint is lodged by a member of the council, he cannot participate in the examination of the complaint by the council.

269. To conduct an inquiry on a complaint, the council establishes a committee consisting of five persons chosen from among its members and designates a chairman among them.

271. The committee communicates to the judge a copy of the complaint. . . .

Within thirty days after the communication of the complaint, the committee calls the judge concerned and the plaintiff; . . .

272. The committee hears the parties, their attorneys and their witnesses.

It may inquire into the relevant facts and call any person apt to testify on such facts.

The witnesses may be examined or cross-examined by the parties.

273. The members of the committee enjoy, for the purposes of an inquiry, the powers and immunity of commissioners appointed under the Act respecting public inquiry commissions (chapter C-37).

276. The council may suspend a judge for the duration of an inquiry on him.

E. Sections 5, 7, 8 and 10 of the *Judicial Code of Ethics*, (1982) 114 G.O. II, 1253:

5. The judge should be, and be seen to be, impartial and objective.

262. Le code de déontologie détermine les règles de conduite et les devoirs des juges envers le public, les parties à une instance et les avocats et il indique notamment les actes ou les omissions dérogatoires à l'honneur, à la dignité ou à l'intégrité de la magistrature. . . .

263. Le conseil reçoit et examine une plainte portée par toute personne contre un juge et lui reprochant un manquement au code de déontologie.

265. Le conseil examine la plainte; il peut requérir de toute personne les renseignements qu'il estime nécessaires et prendre connaissance du dossier pertinent même si ce dossier est confidentiel en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse (chapitre P-34.1).

Si la plainte est portée par un membre du conseil, celui-ci ne peut participer à l'examen de la plainte par le conseil.

269. Pour mener l'enquête sur une plainte, le conseil établit un comité formé de cinq personnes choisies parmi ses membres et il désigne parmi elles un président.

271. Le comité communique au juge une copie de la plainte. . . .

Dans les trente jours qui suivent la communication de la plainte, le comité convoque le juge concerné et le plaignant pour procéder à l'enquête et à l'audition; . . .

272. Le comité entend les parties, leur procureur ainsi que leurs témoins.

Il peut s'enquérir des faits pertinents et convoquer toute personne apte à témoigner sur ces faits.

Les témoins peuvent être interrogés ou contre-interrogés par les parties.

273. Les membres du comité sont investis, aux fins d'une enquête, des pouvoirs et immunités des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37).

276. Le conseil peut suspendre un juge pendant la durée d'une enquête sur lui.

E. Les articles 5, 7, 8 et 10 du *Code de déontologie de la magistrature*, (1982) 114 G.O. II, 1648:

5. Le juge doit de façon manifeste être impartial et objectif.

7. The judge should refrain from any activity which is not compatible with his judicial office.

8. In public, the judge should act in a reserved, serene and courteous manner.

10. The judge should uphold the integrity and defend the independence of the judiciary, in the best interest of justice and society.

V — Analysis

A. *A Violation of the Constitutional Guarantees of Judicial Impartiality and Independence*

(1) Impartiality: Principles and Test

It should be mentioned at the outset that 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 (see, *inter alia*, *R. v. Beauregard*, [1986] 2 S.C.R. 56, *Pearlman v. Manitoba Law Society Judicial Committee*, [1991] 2 S.C.R. 869, and *R. v. Généreux*, [1992] 1 S.C.R. 259).

The parties to the case at bar view this aspect of the matter in the same way: it is clear from the arguments made by them that judicial independence is not in issue here, and their submissions are therefore limited to the issue of impartiality. I note, however, that it has not always been easy to distinguish these two concepts and that even today it is difficult to determine the exact relationship between them. It thus seems appropriate in this regard to consider some of this Court's decisions that have directly addressed the issues of judicial impartiality and independence over the past few years. I do not intend to examine them in detail, but simply to identify their main points in order to be able to trace the evolution of the principles underlying them.

Valente v. The Queen, [1985] 2 S.C.R. 673, marked the beginning of efforts by this Court to clarify the content of the judicial independence requirement. Le Dain J. set out three essential conditions of judicial independence: security of tenure, financial security and the institutional inde-

7. Le juge doit s'abstenir de toute activité incompatible avec l'exercice du pouvoir judiciaire.

8. Dans son comportement public le juge doit faire preuve de réserve, de courtoisie et de sérénité.

10. Le juge doit préserver l'intégrité et défendre l'indépendance de la magistrature, dans l'intérêt supérieur de la justice et de la société.

V — Analyse

A. *Une atteinte aux garanties constitutionnelles d'impartialité et d'indépendance judiciaire*

(1) L'impartialité: principes et norme

Il convient de rappeler, en premier lieu, que le droit d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial fait partie intégrante des principes de justice fondamentale, dont l'art. 7 de la *Charte canadienne* vise à assurer le respect (voir, notamment, les arrêts *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, et *R. c. Généreux*, [1992] 1 R.C.S. 259).

Les parties au litige s'entendent sur la qualification de cet aspect du débat: d'après les arguments soumis par elles, en effet, il est clair que l'indépendance judiciaire n'est pas en cause dans cette affaire et leurs arguments sont restreints, en conséquence, à la seule question de l'impartialité. Je note, néanmoins, qu'il n'a pas toujours été aisé de départager ces deux notions et qu'encore aujourd'hui, l'établissement de leur rapport précis s'avère une tâche délicate. Il apparaît donc approprié, à ce titre, de se pencher sur certaines décisions de notre Cour qui ont abordé directement les questions de l'impartialité et de l'indépendance judiciaires au cours des dernières années. Mon intention n'est pas de les passer en revue mais plutôt d'en dégager l'essence, afin de cerner adéquatement l'évolution de leurs principes sous-jacents.

C'est l'arrêt *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, qui marque les débuts de la démarche entreprise par notre Cour afin de préciser le contenu de l'exigence d'indépendance judiciaire. À ce chapitre, sous la plume du juge Le Dain, trois conditions essentielles sont énoncées: l'inamovibilité,

pendence of the tribunal with respect to matters of administration bearing on the exercise of its judicial function.

In that case, the concept of impartiality was consistently seen as a principle separate from judicial independence, despite the relationship between them. This is illustrated by the following comments by Le Dain J., at p. 685:

Although there is obviously a close relationship between independence and impartiality, they are nevertheless separate and distinct values or requirements. Impartiality refers to a state of mind or attitude of the tribunal in relation to the issues and the parties in a particular case. The word "impartial" . . . connotes absence of bias, actual or perceived. The word "independent" in s. 11(d) reflects or embodies the traditional constitutional value of judicial independence. As such, it connotes not merely a state of mind or attitude in the actual exercise of judicial functions, but a status or relationship to others, particularly to the executive branch of government, that rests on objective conditions or guarantees.

In *MacKeigan v. Hickman*, [1989] 2 S.C.R. 796, McLachlin J., while not departing from this premise, emphasized the close interaction between these concepts and, at p. 826, noted that judicial independence is an underlying condition that contributes to the guarantee of an impartial trial.

The connection between these related concepts was further explained by Lamer C.J. in *R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114, at p. 139. Speaking for the Court on this point, he stated the following:

The overall objective of guaranteeing judicial independence is to ensure a reasonable perception of impartiality; judicial independence is but a "means" to this "end". If judges could be perceived as "impartial" without judicial "independence", the requirement of "independence" would be unnecessary. However, judicial independence is critical to the public's perception of impartiality. Independence is the cornerstone, a necessary prerequisite, for judicial impartiality. [Emphasis added.]

la sécurité financière et l'indépendance institutionnelle du tribunal au regard des questions administratives qui ont un effet sur l'exercice de ses fonctions judiciaires.

La notion d'impartialité, dans cette affaire, est résolument envisagée comme un principe distinct de l'indépendance judiciaire et ce, en dépit des liens qui les unissent. Comme en font foi les propos du juge Le Dain, à la p. 685:

Même s'il existe de toute évidence un rapport étroit entre l'indépendance et l'impartialité, ce sont néanmoins des valeurs ou exigences séparées et distinctes. L'impartialité désigne un état d'esprit ou une attitude du tribunal vis-à-vis des points en litige et des parties dans une instance donnée. Le terme «impartial» [. . .] connote une absence de préjugé, réel ou apparent. Le terme «indépendant», à l'al. 11d), reflète ou renferme la valeur constitutionnelle traditionnelle qu'est l'indépendance judiciaire. Comme tel, il connote non seulement un état d'esprit ou une attitude dans l'exercice concret des fonctions judiciaires, mais aussi un statut, une relation avec autrui, particulièrement avec l'organe exécutif du gouvernement, qui repose sur des conditions ou garanties objectives.

Dans l'arrêt *MacKeigan c. Hickman*, [1989] 2 R.C.S. 796, par ailleurs, sans se départir de cette prémisse, le juge McLachlin met pourtant l'emphasis sur l'interaction étroite de ces notions et note, à la p. 826, que l'indépendance judiciaire est une condition fondamentale qui contribue à la garantie d'un procès dénué de partialité.

Les rapports qui relient ces concepts voisins sont à leur tour explicités par le juge en chef Lamer dans l'arrêt *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114, à la p. 139. Ralliant l'unanimité sur cette question, le Juge en chef s'exprime en ces termes:

La garantie d'indépendance judiciaire vise dans l'ensemble à assurer une perception raisonnable d'impartialité; l'indépendance judiciaire n'est qu'un «moyen» pour atteindre cette «fin». Si les juges pouvaient être perçus comme «impartiaux» sans l'«indépendance» judiciaire, l'exigence d'«indépendance» serait inutile. Cependant, l'indépendance judiciaire est essentielle à la perception d'impartialité qu'a le public. L'indépendance est la pierre angulaire, une condition préalable nécessaire, de l'impartialité judiciaire. [Je souligne.]

41

42

43

44

The contribution of *Lippé* is not limited to this observation, however, as it was also recognized that the concept of institutional impartiality must be included in the constitutional guarantee of an independent and impartial tribunal. The Chief Justice stated the following, at pp. 140-41:

Notwithstanding judicial independence, there may also exist a reasonable apprehension of bias on an institutional or structural level. Although the concept of institutional impartiality has never before been recognized by this Court, the constitutional guarantee of an "independent and impartial tribunal" has to be broad enough to encompass this. Just as the requirement of judicial independence has both an individual and institutional aspect (*Valente, supra*, at p. 687), so too must the requirement of judicial impartiality. I cannot interpret the Canadian *Charter* as guaranteeing one on an institutional level and the other only on a case-by-case basis.

The objective status of the tribunal can be as relevant for the "impartiality" requirement as it is for "independence". Therefore, whether or not any particular judge harboured pre-conceived ideas or biases, if the system is structured in such a way as to create a reasonable apprehension of bias on an institutional level, the requirement of impartiality is not met. As this Court stated in *Valente, supra*, the appearance of impartiality is important for public confidence in the system (at p. 689):

Both independence and impartiality are fundamental not only to the capacity to do justice in a particular case but also to individual and public confidence in the administration of justice. Without that confidence the system cannot command the respect and acceptance that are essential to its effective operation. It is, therefore, important that a tribunal should be perceived as independent, as well as impartial [Emphasis in original.]

45

In the same case, it was established that the test for institutional impartiality should be that set out by de Grandpré J. in *Committee for Justice and Liberty, supra*, at p. 394:

. . . the apprehension of bias must be a reasonable one, held by reasonable and right minded persons, applying

La contribution de l'arrêt *Lippé* ne se limite pourtant pas à cette constatation puisqu'on y reconnaît, en effet, que le concept de l'impartialité institutionnelle doit être inclus au chapitre de la garantie constitutionnelle du tribunal indépendant et impartial. Je reproduis au long ce passage du Juge en chef, aux pp. 140 et 141:

Nonobstant l'indépendance judiciaire, il peut aussi exister une crainte raisonnable de partialité sur le plan institutionnel ou structurel. Bien que le concept de l'impartialité institutionnelle n'ait jamais été reconnu par notre Cour, la garantie constitutionnelle d'un «tribunal indépendant et impartial» doit être suffisamment étendue pour le renfermer. Tout comme l'exigence d'indépendance judiciaire comporte un aspect individuel aussi bien qu'institutionnel (*Valente*, précité, à la p. 687), il en va de même pour l'exigence d'impartialité judiciaire. Je ne saurais interpréter la *Charte* canadienne comme garantissant l'une sur le plan institutionnel, et l'autre simplement au cas par cas.

Le statut objectif du tribunal peut s'appliquer tout autant à l'exigence d'«impartialité» qu'à celle d'«indépendance». Par conséquent, qu'un juge particulier ait ou non entretenu des idées préconçues ou des préjugés, si le système est structuré de façon à susciter une crainte raisonnable de partialité sur le plan institutionnel, on ne satisfait pas à l'exigence d'impartialité. Comme l'a déclaré notre Cour dans l'arrêt *Valente*, précité, l'apparence d'impartialité est importante pour assurer la confiance de public dans le système (à la p. 689):

Tant l'indépendance que l'impartialité sont fondamentales non seulement pour pouvoir rendre justice dans un cas donné, mais aussi pour assurer la confiance de l'individu comme du public dans l'administration de la justice. Sans cette confiance, le système ne peut commander le respect et l'acceptation qui sont essentiels à son fonctionnement efficace. Il importe donc qu'un tribunal soit perçu comme indépendant autant qu'impartial . . . [Souligné dans l'original.]

Dans cette même affaire, il est donc établi que le critère applicable à l'impartialité institutionnelle doit être celui qu'a exposé le juge de Grandpré dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty*, précité, à la p. 394:

. . . la crainte de partialité doit être raisonnable et le fait d'une personne sensée et raisonnable qui se poserait

themselves to the question and obtaining thereon the required information. In the words of the Court of Appeal, that test is “what would an informed person, viewing the matter realistically and practically — and having thought the matter through — conclude . . .” [Emphasis added.]

This test is similar to that used to assess individual or case-by-case impartiality, with the difference that according to *Lippé, supra*, the assessment of institutional bias assumes that there will be a reasonable apprehension of bias in the mind of the informed person mentioned above in a substantial number of cases. Since *Committee for Justice and Liberty*, this test has been applied consistently by this Court, *inter alia*, in *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, and *Idziak v. Canada (Minister of Justice)*, [1992] 3 S.C.R. 631. Accordingly, the appellant’s allegations of institutional bias should now be examined. As the protection provided by the Canadian *Charter* (s. 7) and the Quebec *Charter* (s. 23) is essentially the same in this regard, the following analysis will be presented in general terms to address both these aspects of the issue at the same time.

(2) Institutional Bias

(a) *Preliminary Remarks*

In this Court, the appellant is arguing that a relationship of dependence exists between Chief Judge Gobeil and the members of the Conseil and the Comité. In her view, such a relationship results from the complainant’s status and moral authority, the powers conferred on him by the *CJA* and the friendly relationship that is likely to have developed among these individuals at frequent meetings.

As regards the first issue in this case, examining the ground of institutional bias first requires an interpretation of ss. 263 and 265 *CJA*. The appellant maintains that these sections must be read as

elle-même la question et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet. Selon les termes de la Cour d’appel, ce critère consiste à se demander «à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique . . .» [Je souligne.]

Je note que cette norme est semblable à celle que l’on emploie en matière d’impartialité individuelle, ou relative aux circonstances de chaque cas, à la différence qu’au sens de l’arrêt *Lippé*, précité, la détermination de la partialité institutionnelle postule que la personne bien renseignée dont il est fait état ci-haut éprouve une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas. Depuis la décision rendue dans *Committee for Justice and Liberty*, ce critère a été appliqué uniformément par notre Cour, tel qu’en témoignent, notamment, les affaires *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, et *Idziak c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1992] 3 R.C.S. 631. Ceci étant, il convient maintenant de procéder à l’examen des allégations de partialité institutionnelle telles que formulées par l’appelante. À cet égard, puisque l’essence des protections offertes par les *Chartes* canadienne (art. 7) et québécoise (art. 23) est la même, l’analyse à suivre sera présentée de façon globale, en vue de répondre simultanément à ces deux aspects de la question.

(2) La partialité institutionnelle

a) *Remarques liminaires*

Devant notre Cour, l’appelante prétend qu’il existe entre le juge en chef Gobeil et les membres du Conseil ainsi que ceux du Comité un lien de dépendance qui résulterait du statut du plaignant, de son autorité morale et des pouvoirs que lui confie la *LTJ*, de même que des liens familiaux que ceux-ci sont susceptibles de développer à l’occasion de fréquentes réunions.

Aux termes de la première question en litige, l’examen du motif de partialité institutionnelle postule que l’on se penche en premier lieu sur l’interprétation des art. 263 et 265 *LTJ*. L’appelante

not authorizing the Chief Judge, given his position and powers, to lay a complaint with the Conseil against a judge of his court.

49 I note at the outset that such a suggestion challenges the operation of any disciplinary jurisdiction based on the principle of peer review of professional conduct. The appropriateness of this method was, however, unanimously recognized by this Court, *per* Iacobucci J., in *Pearlman v. Manitoba Law Society Judicial Committee*, *supra*.

50 It is clear from a mere reading of the statutory provisions in question that the appellant's suggested interpretation cannot stand. The *CJA* provides that the Chief Judge of the Court of Québec is *ex officio* a member of the Conseil and the chairman thereof (s. 248(a)). It also provides that any person may lodge a complaint with the Conseil (s. 263), including a member of the Conseil, although a member cannot participate in the examination of the complaint in such a case (s. 265, para. 2). Finally, as noted by Parent J. of the Superior Court, at p. 2213:

[TRANSLATION] Since s. 96(3) C.J.A. expressly gives the Chief Judge the duty "to ensure that the judicial code of ethics is observed", it would seem contrary to the scheme of that statute for the Chief Judge to be the only person incapable of initiating the disciplinary process that is designed precisely to ensure such observance.

51 With this aspect of the issue clarified, an examination of ss. 263 and 265 *CJA* in light of the constitutional guarantees of independence and impartiality requires that the Chief Judge's role with respect to judicial ethics and the actual content of his functions and powers in the Court of Québec be properly defined. It also requires an examination of the specific nature of the bodies responsible for deciding the outcome of the complaint. These are the only two aspects I shall analyse in this section. I am of the view that the existence of a friendly relationship between the Chief Judge and the members of the Conseil and the Comité would not give rise to a reasonable apprehension of bias in the mind of a reasonable and well-informed

soutient en effet que ces articles doivent être lus comme ne permettant pas au juge en chef, vu sa fonction et ses pouvoirs, de déposer une plainte devant le Conseil contre un juge de sa cour.

D'entrée de jeu, je note que pareille proposition remet en question le fonctionnement de toute juridiction disciplinaire fondée sur le principe de l'examen de la conduite professionnelle par les pairs. Or notre Cour, sous la plume du juge Iacobucci, a unanimement reconnu le caractère approprié de cette méthode dans l'affaire *Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, précitée.

De fait, la simple lecture des dispositions législatives en cause ne tolère pas l'interprétation que cherche à lui conférer l'appelante. La *LTJ*, en effet, prévoit que le juge en chef de la Cour du Québec est membre d'office du Conseil, dont il est le président (par. 248a)). Elle prescrit également que toute personne peut porter plainte devant le Conseil (art. 263), un membre du Conseil y compris, auquel cas, cependant, celui-ci doit s'abstenir de participer à l'examen de la plainte (art. 265, al. 2). Enfin, comme le fait remarquer le juge Parent, de la Cour supérieure, à la p. 2213:

Le juge en chef étant expressément chargé «de veiller au respect de la déontologie judiciaire» en vertu du paragraphe 3 de l'article 96 L.T.J., il semblerait contraire à l'économie de cette loi qu'il soit le seul à ne pouvoir mettre en marche le processus disciplinaire ayant précisément pour objet d'assurer ce respect.

Cet aspect de la question étant clarifié, l'étude des art. 263 et 265 *LTJ* au regard des garanties constitutionnelles d'indépendance et d'impartialité commande que soient adéquatement cernés le rôle du juge en chef en matière de déontologie judiciaire ainsi que la teneur réelle de ses fonctions et pouvoirs au sein de la Cour du Québec. Elle requiert également un examen de la nature particulière des organismes chargés de décider du sort de la plainte. Il s'agit là des seuls aspects que je retiens pour analyse dans cette section. Je suis d'avis, en effet, que l'existence de liens familiaux entre le juge en chef et les membres du Conseil et du Comité n'est pas de nature à soulever une crainte raisonnable de partialité chez un observa-

observer. With respect, such an assertion has no legal basis and challenges the dignity and professionalism of the judiciary and its Conseil. In this respect, I agree with the reasons of the Superior Court and the Court of Appeal.

(b) *The Chief Judge: Functions and Powers*

(i) With Respect to Judicial Ethics

Current provincial and territorial legislation in Canada is intended to reflect a marked awareness of judicial ethics and in many cases gives the chief judge a key role in ensuring compliance with them (see, *inter alia*, the *Judges of the Provincial Court Act*, R.S.N.S. 1989, c. 238, s. 15; the *Provincial Court Judges Act*, S.A. 1981, c. P-20.1, s. 9; the *Provincial Court Act*, R.S.B.C. 1979, c. 341, s. 6.1; the *Provincial Court Act*, R.S.M. 1987, c. C275, s. 8.1; the *Provincial Court Act, 1991*, S.N. 1991, c. 15, s. 8; the *Provincial Court Act*, R.S.N.B. 1973, c. P-21, s. 6.6(3); the *Territorial Court Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. T-2, s. 5(4); and the *Territorial Court Act*, R.S.Y. 1986, c. 169, s. 20; see also Peter McCormick, "Judicial Councils for Provincial Judges in Canada" (1986), 6 *Windsor Y.B. Access Just.* 160, at pp. 174-75, where the author presents a very useful comparative table on this question). I note, however, that such explicit legislative developments are relatively recent.

This is also true in Quebec, where express references to the supervisory power of the chief district judge of the Magistrate's Court, the predecessor of the Provincial Court and of what in 1988 became the Court of Québec in its present form (S.Q. 1988, c. 21, s. 30), cannot be found prior to 1945. In this regard, s. 6 of the *Act to amend the Courts of Justice Act*, S.Q. 1945, c. 18, introduced the following provision:

The district magistrates shall be subject to the supervision, orders and control of such chief magistrates as

teur raisonnable et bien renseigné. Avec égards, 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. Je renvoie, à cet effet, aux motifs exprimés en Cour supérieure et en Cour d'appel sur cette question.

b) *Le juge en chef: fonctions et pouvoirs*

(i) En matière de déontologie judiciaire

À l'échelle provinciale et territoriale, la législation canadienne actuelle se veut le reflet d'une sensibilisation marquée à l'endroit de la déontologie judiciaire et, dans de nombreux cas, confie au juge en chef un rôle de premier ordre en vue d'en assurer le respect (voir, notamment, la *Judges of the Provincial Court Act*, R.S.N.S. 1989, ch. 238, art. 15; la *Provincial Court Judges Act*, S.A. 1981, ch. P-20.1, art. 9; la *Provincial Court Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 341, art. 6.1; la *Loi sur la Cour provinciale*, L.R.M. 1987, ch. C275, art. 8.1; la *Provincial Court Act, 1991*, S.N. 1991, ch. 15, art. 8; la *Loi sur la Cour provinciale*, L.R.N.-B. 1973, ch. P-21, par. 6.6(3); la *Loi sur la Cour territoriale*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. T-2, par. 5(4), et la *Loi sur la Cour territoriale*, L.R.Y. 1986, ch. 169, art. 20; voir également l'article de Peter McCormick, «Judicial Councils for Provincial Judges in Canada» (1986), 6 *Windsor Y.B. Access Just.* 160, aux pp. 174 et 175, où l'auteur dresse un tableau comparatif fort utile à ce propos). Je note que de tels développements législatifs explicites sont toutefois relativement récents.

Cette dernière constatation s'applique également au Québec, où les références expresses au pouvoir de surveillance du juge en chef de district de la Cour de magistrat, ancêtre de la Cour provinciale et de ce qui allait devenir, en 1988, la Cour du Québec telle qu'on la connaît aujourd'hui (L.Q. 1988, ch. 21, art. 30), ne peuvent être retracées antérieurement à 1945. À cet égard, l'art. 6 de la *Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires*, S.Q. 1945, ch. 18, introduisait la disposition suivante:

Les magistrats de district sont soumis à la surveillance, aux ordres et au contrôle de ces magistrats en

regards the distribution of cases, the holding of sittings and generally all administrative matters concerning them.

chef en ce qui regarde la distribution des causes, la tenue des séances et généralement toutes matières d'administration qui les concernent.

54

Although this section was amended in subsequent years, its substance was not affected (S.Q. 1965, c. 17, s. 2, and S.Q. 1974, c. 11, s. 32). It was only after the 1977 revision that the *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, came into force. Section 6 of that statute replaced s. 75 of the old *Courts of Justice Act*, R.S.Q. 1964, c. 20, with a new s. 75 that included an explicit reference to the chief judge's role with respect to ethics:

75. The chief judge has charge of the general policy of the Court in judicial matters.

His function is also to ensure that the judges of the sessions make due exercise of their functions and that they comply with the code of ethics. [Section 27 of the same statute made s. 75 applicable to Provincial Court judges.]

Des modifications sont apportées à cet article au cours des années suivantes, sans toutefois que la substance en soit affectée (L.Q. 1965, ch. 17, art. 2, et L.Q. 1974, ch. 11, art. 32). Ce n'est que postérieurement à la refonte de 1977 qu'entre en vigueur la *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, et qu'est apportée, aux termes de l'art. 6, une modification qui a pour effet de remplacer l'art. 75 de l'ancienne *Loi des tribunaux judiciaires*, S.R.Q. 1964, ch. 20; on y trouve alors un renvoi explicite au rôle du juge en chef en matière de déontologie:

75. Le juge en chef est chargé, en matière judiciaire, des politiques générales de la Cour.

Il a aussi pour fonction de s'assurer que les juges des sessions exercent utilement leurs fonctions et qu'ils respectent le code de déontologie. [L'article 27 de cette même loi a pour effet de rendre l'art. 75 applicable aux juges de la Cour provinciale.]

75c. In the division where he resides, the chief judge . . . coordinates, apportions and supervises the work of the judges, and they must comply with his orders and directives in that regard. [Emphasis added.]

75c. Dans la division où il a sa résidence, le juge en chef [. . .] coordonne, répartit et surveille le travail des juges qui, à cet égard, doivent se soumettre à ses ordres et à ses directives. [Je souligne.]

55

This provision was itself amended by s. 30 of the *Act to amend the Courts of Justice Act and other legislation to establish the Court of Québec*, S.Q. 1988, c. 21, which introduced s. 96 CJA as it was worded on the dates relevant here, and in particular conferred on the Chief Judge the duty "to ensure that the judicial code of ethics is observed".

Cette disposition sera à son tour modifiée par l'art. 30 du ch. 21 des Lois de 1988, dans le cadre de la *Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives en vue d'instituer la Cour du Québec*, pour y introduire l'art. 96 *LTJ* dans la formulation qu'on lui connaît aux dates pertinentes au litige et qui veut, notamment, que le juge en chef soit chargé «de veiller au respect de la déontologie judiciaire».

56

The relatively recent date of these statutory provisions may be explained in part, at least in Québec, by the fact that the position of chief district judge was not established until 1922. On this point, see *An Act to amend the Revised Statutes, 1909, respecting district magistrates*, S.Q. 1922, c. 64, s. 1, which read in part as follows:

La relative nouveauté de ces dispositions législatives peut être expliquée en partie, du moins au Québec, par le fait que la charge de juge en chef de district ne fut établie qu'en 1922. Voir à cet égard la *Loi amendant les Statuts refondus de 1909, relativement aux magistrats de district*, S.Q. 1922, ch. 64, art. 1, qui se lisait en partie comme suit:

3291a. The Lieutenant-Governor in Council may appoint, from amongst the district magistrates of this Province, a Chief District Magistrate, with residence at the place he shall determine.

However, according to H. Patrick Glenn, “La responsabilité des juges” (1983), 28 *McGill L.J.* 228, at p. 234, the principle of judges’ disciplinary responsibility, although still in its infancy, can be traced back to before the Conquest of New France in 1759. The position of chief justice in courts now known as “superior” courts has existed in Canada since 1764 (see *Compendium of Information on the Status and Role of the Chief Justice in Canada*, prepared in 1981 for the Canadian Institute for the Administration of Justice; and Léo Pelland, “Aperçu historique de notre organisation judiciaire depuis 1760” (1933-1934), 12 *R. du D.* 14). It must therefore be thought that chief judges or justices, because of their role as co-ordinators, were able to have a certain influence on compliance with rules of conduct in the specific context of a disciplinary authority that was initially in the hands of the executive branch and then, starting in the 19th century after the principle of security of tenure for judges was established, belonged exclusively to the legislative branch.

In my opinion, this last observation also applies to the chief district judge. Until 1940, disciplinary control of judges of the chief district judge’s court was subject to the dismissal procedure, which required a vote by both legislative assemblies in favour of dismissal (R.S.Q. 1909, ss. 3263 and 3292; R.S.Q. 1925, c. 145, ss. 221 and 269); starting in 1941 it required a report of the Court of King’s Bench (Appeal Side), the predecessor of the present Court of Appeal (R.S.Q. 1941, c. 15, ss. 221 and 269; R.S.Q. 1964, c. 20, ss. 76 and 119; R.S.Q. 1977, c. T-16, ss. 85, 127 and 133; S.Q. 1988, c. 21, s. 30; and R.S.Q., c. T-16, s. 95). 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. Therefore, the fact that there was no explicit legislation on ethics until

3291a. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut nommer, parmi les magistrats de district de cette province, un magistrat de district en chef, avec résidence à l’endroit qu’il détermine.

Pourtant, selon l’auteur H. Patrick Glenn, «La responsabilité des juges» (1983), 28 *R.D. McGill* 228, à la p. 234, le principe de la responsabilité disciplinaire des juges, quoique encore à l’état embryonnaire, a pu être retracé jusqu’à l’époque précédant la Conquête de la Nouvelle-France, en 1759. La fonction de juge en chef, quant à elle, auprès des tribunaux que l’on qualifie aujourd’hui de «supérieurs», fut instituée au Canada dès 1764 (voir *Recueil d’information sur le statut et le rôle du juge en chef au Canada*, préparé en 1981 pour l’Institut canadien d’administration de la justice, et Léo Pelland, «Aperçu historique de notre organisation judiciaire depuis 1760» (1933-1934), 12 *R. du D.* 14). On doit donc penser, à ce titre, que les juges en chef, en raison de leur fonction de coordination, ont pu exercer une certaine influence en ce qui concerne le respect de règles de conduite et ce, dans les contextes particuliers d’un contrôle disciplinaire d’abord entre les mains du pouvoir exécutif et, à partir du XIX^e siècle, après l’implantation du principe de l’inamovibilité des juges, réservé au pouvoir législatif.

Cette dernière observation vaut également, à mon sens, pour le juge en chef de district qui, jusqu’à 1940, a vu le contrôle disciplinaire des juges de sa cour soumis à la procédure de destitution, effectuée après le vote favorable des deux assemblées législatives (S.R.Q. 1909, art. 3263 et 3292; S.R.Q. 1925, ch. 145, art. 221 et 269) et, de 1941 à nos jours, au terme d’un rapport de la Cour du Banc du Roi (juridiction d’appel), ancêtre de la Cour d’appel actuelle (S.R.Q. 1941, ch. 15, art. 221 et 269; S.R.Q. 1964, ch. 20, art. 76 et 119; L.R.Q. 1977, ch. T-16, art. 85, 127 et 133; L.Q. 1988, ch. 21, art. 30, et L.R.Q., ch. T-16, art. 95). Il ne faut pas perdre de vue, en effet, 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 de toute transposition en termes législatifs. Aussi l’absence

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 the present s. 96 *CJA* 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.

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 *LTJ* actuel 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.

58

This opinion is shared by the American author C. G. 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 ("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* (1993), vol. 1, 713, at p. 756). I agree.

En conformité avec ces propos, par ailleurs, l'auteur américain C. G. 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 («Means Of Judicial Discipline Other Than Those Prescribed By The Judicial Discipline Statute, 28 U.S.C. Section 372(c)», dans *Research Papers on the National Commission on Judicial Discipline and Removal* (1993), vol. 1, 713, à la p. 756). J'y souscris.

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.

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.

(ii) In the Court of Québec

The appellant refers here to a series of *CJA* provisions that she argues grant the Chief Judge powers that go beyond mere judicial management and thus affect the ability of Conseil and Comité members to make objective decisions. On this point, I should begin by noting that any argument about the Chief Judge's authority must be analysed specifically having regard to the composition of the Conseil, which as we know consists of, in addition to the Court of Québec judges, two to four Municipal Court judges, two lawyers and two representatives of the public, over whom the Chief Judge cannot have any influence under the *CJA*. As for the Comité, since it is made up of five Conseil members there is an equal chance to ensure that its membership is not monolithic. The same observations concerning the Chief Judge's presumed authority may therefore be applied to it.

In his reasons, Parent J. of the Superior Court examined the powers conferred on the Chief Judge by the *CJA* in detail and found that there was no institutional bias of any kind. I shall review the main elements of those reasons.

Like Parent J., I would immediately reject as an issue the fact that pursuant to s. 90 *CJA*, Chief Judge Gobeil would have been consulted by the government on the appointment of senior associate chief judges and associate chief judges of the Court of Québec, the former being members of the Conseil *ex officio* and three of the latter being appointed thereto upon his recommendation. It is clear that the Chief Judge has only a power of recommendation in this regard and that the government is not required to follow his recommendation. As for the financial benefits of holding these positions, including additional remuneration (s. 115 *CJA*), an expense allowance (s. 121 *CJA*), the same salary after leaving the position if the judge has occupied it for at least seven years (s. 116 *CJA*) and a year's leave of absence with salary after the same period (s. 92 *CJA*), they are all priv-

(ii) Au sein de la Cour du Québec

L'appelante invoque ici une série de dispositions de la *LTJ* qui confieraient au juge en chef des pouvoirs excédant le cadre de la simple gestion judiciaire ce qui affecterait, par le fait même, la capacité des membres du Conseil et du Comité de prendre des décisions qui soient objectives. Je note immédiatement, à cet égard, que tout argument relatif à l'autorité du juge en chef doit nécessairement s'analyser dans le contexte précis de la composition du Conseil, que l'on sait formé, en plus des juges de la Cour du Québec, de deux à quatre juges des cours municipales, de deux avocats et de deux représentants du public, sur lesquels le juge en chef ne peut exercer aucun ascendant en vertu de la *LTJ*. Quant au Comité, formé de cinq membres issus du Conseil, il jouit par là même de possibilités équivalentes, en ce qui concerne la faculté d'y assurer une représentation qui ne soit pas monolithique. Les mêmes constatations, quant à l'autorité présumée du juge en chef, peuvent donc lui être appliquées.

Dans ses motifs, le juge Parent de la Cour supérieure se livre à une étude détaillée des pouvoirs confiés au juge en chef en vertu de la *LTJ* et conclut à l'absence de partialité institutionnelle sous tous ses aspects. J'en reprends ci-dessous les principaux éléments.

Comme le juge Parent, j'écarte d'emblée, à ce propos, la question de la nomination des juges en chef associés et juges en chef adjoints de la Cour du Québec, pour laquelle, aux termes de l'art. 90 *LTJ*, le juge en chef Gobeil aurait été consulté par le gouvernement, alors que les premiers sont membres d'office du Conseil et que trois des juges en chef adjoints y sont nommés sur sa recommandation. Il est clair, en effet, que le juge en chef ne jouit que d'un pouvoir de recommandation à cet égard et que le gouvernement n'est pas obligé d'y donner suite. Quant aux avantages financiers attachés aux fonctions de ces derniers, parmi lesquels le droit à une rémunération additionnelle (art. 115 *LTJ*), à des indemnités pour frais (art. 121 *LTJ*), au maintien du même niveau de salaire à la cessation de l'emploi, dans la mesure où ceux-ci ont exercé leur fonction pendant au moins sept ans

60

61

62

ileges granted by statute and the Chief Judge has no say in them.

63

The *CJA* further provides that all Court of Québec judges may receive various benefits, such as engaging in remunerated teaching activities (s. 134 *CJA*) or exercising the functions of arbitrator (s. 130 *CJA*) or coroner (s. 131 *CJA*). It is also possible for a judge of the court to carry out a mandate entrusted to him or her by the government (s. 132 *CJA*) or to exercise judicial functions after retirement (s. 93 *CJA*). Among these pursuits, only remunerated teaching activities must be authorized by the Chief Judge. In all other cases, it is the government rather than the Chief Judge that makes the final decision, after receiving the Chief Judge's request or opinion but without being bound by it. Like Parent J., I do not believe that a Conseil or Comité member making a decision concerning a complaint lodged by his or her Chief Judge could be influenced by the prospect of obtaining authorization from the Chief Judge to engage in remunerated teaching activities.

64

All that remains are the management functions conferred on the Chief Judge by s. 96 *CJA*, which I have reproduced below for ease of reference:

96. The chief judge has the direction of the Court.

The functions of the chief judge shall be, in particular,

(1) to ensure that the general policy of the Court in judicial matters is applied;

(2) to coordinate, apportion and supervise the work of the judges, who must comply with his orders and directives in that regard;

Section 100 *CJA* provides that the Chief Judge may designate an associate chief judge to exercise the functions of a senior associate chief judge where the latter is absent or unable to act, until the

(art. 116 *LTJ*) ainsi qu'au congé d'une année, avec solde, à l'expiration de cette même période (art. 92 *LTJ*), ce sont tous là des privilèges qui leur sont accordés par la loi et pour l'attribution desquels le juge en chef n'a pas voix au chapitre.

La *LTJ* prescrit par ailleurs que tous les juges de la Cour du Québec peuvent bénéficier d'avantages divers, tels que l'exercice d'activités pédagogiques rémunérées (art. 134 *LTJ*), de fonctions d'arbitre (art. 130 *LTJ*) ou encore de coroner (art. 131 *LTJ*). Il est également possible pour un juge de la cour d'exécuter un mandat du gouvernement (art. 132 *LTJ*) ou de poursuivre des fonctions judiciaires une fois à la retraite (art. 93 *LTJ*). Parmi ces occupations, je note que seul l'exercice d'activités pédagogiques rémunérées est autorisé par le juge en chef lui-même. Dans tous les autres cas, c'est le gouvernement et non le juge en chef qui se veut titulaire de la décision finale, après avoir reçu la demande ou l'avis de ce dernier, sans toutefois être tenu de s'y conformer. Comme le juge Parent, je ne crois pas qu'un membre du Conseil ou du Comité, au moment de rendre une décision relative à la plainte portée par son juge en chef, puisse se voir influencé par la perspective d'obtenir de ce dernier l'autorisation d'exercer des activités pédagogiques rémunérées.

Restent les fonctions de direction confiées au juge en chef en vertu des premier et deuxième paragraphes de l'art. 96 *LTJ*, que je reproduis ci-dessous, afin d'en faciliter la consultation:

96. Le juge en chef est chargé de la direction de la Cour.

Il a notamment pour fonctions:

1° de voir au respect, en matière judiciaire, des politiques générales de la Cour;

2° de coordonner, de répartir et de surveiller le travail des juges qui, à cet égard, doivent se soumettre à ses ordres et directives;

À cet égard, l'art. 100 *LTJ* prescrit que le juge en chef peut désigner un juge en chef adjoint pour exercer les fonctions de juge en chef associé, au cas d'absence ou d'incapacité de ce dernier, et ce

senior associate chief judge resumes his or her functions or is replaced. As Parent J. notes, at p. 2217, [TRANSLATION] “this power exists only when needed to deal with an emergency, and the designated judge exercises his or her functions only for a limited time”. In addition, if the senior associate chief judge must be replaced, his or her successor is appointed by the government, pursuant to s. 90 *CJA*.

The Chief Judge, after consultation with the senior associate chief judge concerned, may also assign a judge to a specific division (Civil, Criminal and Penal, or Youth: s. 107 *CJA*), modify that assignment (s. 111 *CJA*) and temporarily assign a judge to another regional section (s. 109 *CJA*). Although the Chief Judge is not consulted in any way about the initial permanent assignment of a judge to a regional section, which is determined by the government (s. 86 *CJA*), the Chief Judge may nonetheless recommend a modification to a judge’s notice of appointment concerning the judge’s place of residence or the regional section assigned to the judge (s. 108 *CJA*). Under s. 110 *CJA*, however, the recommendations and decisions provided for in ss. 108 and 109 *CJA* cannot be acted upon unless the judge consents to such modification to his or her notice of appointment or unless the Chief Judge considers that the circumstances so require, in which case the judge concerned must have been given the opportunity to present his or her views. In addition, under s. 112 *CJA*, a decision of the Chief Judge pursuant to ss. 108 or 111 *CJA* may be appealed to the Conseil, which may confirm or quash it.

In short, to quote Parent J., at p. 2218:

[TRANSLATION] The statutory provisions cited above, whose purpose is to authorize the Chief Judge to manage the Court of Québec’s activities, therefore grant the Chief Judge only the administrative powers needed for such management. In some cases, it is the Chief Judge who makes the decision, but then it has a temporary effect only; otherwise his power will be limited to making recommendations that the government may or may not approve or follow, except where there is an appeal

jusqu’à son retour ou son remplacement. Or, comme le souligne le juge Parent, à la p. 2217, «il s’agit d’un pouvoir ponctuel, destiné à faire face à une situation d’urgence, et le juge désigné n’exerce ses fonctions que pour une période de temps limitée». Si, par ailleurs, le juge en chef associé doit être remplacé, la nomination de son successeur sera faite par le gouvernement, conformément aux dispositions de l’art. 90 *LTJ*.

Le juge en chef, après consultation avec le juge en chef associé concerné, dispose également du pouvoir d’assigner un juge à une chambre déterminée (civile, criminelle et pénale, ou de la jeunesse, art. 107 *LTJ*), de modifier cette assignation (art. 111 *LTJ*) et de décider de l’affectation temporaire d’un juge à une autre division régionale (art. 109 *LTJ*). Bien qu’il ne soit consulté d’aucune façon en ce qui concerne l’affectation initiale permanente d’un juge à une division régionale, laquelle est déterminée par le gouvernement (art. 86 *LTJ*), le juge en chef peut néanmoins recommander que soit modifié l’acte de nomination d’un juge quant à son lieu de résidence ou quant à la division régionale à laquelle il est affecté (art. 108 *LTJ*). Aux termes de l’art. 110 *LTJ*, il ne peut cependant être donné suite aux recommandations et décisions prévues aux art. 108 et 109 *LTJ* que si le juge consent à la modification de son acte de nomination ou que si le juge en chef considère que les circonstances l’exigent, auquel cas le juge visé par la mesure doit avoir eu l’occasion de se faire entendre. Au surplus, selon l’art. 112 *LTJ*, il peut être appelé d’une décision du juge en chef au regard de l’art. 108 ou 111 *LTJ* devant le Conseil, lequel peut alors confirmer ou annuler celle-ci.

En somme, pour reprendre les propos du juge Parent, à la p. 2218:

Les dispositions législatives citées ci-dessus, ayant pour objet de permettre au juge en chef de diriger les activités de la Cour du Québec, se limitent donc à confier à ce dernier les pouvoirs administratifs nécessaires à cette gestion. Dans certains cas, c’est le juge en chef lui-même qui prendra la décision, mais cette dernière n’aura qu’un effet temporaire; autrement, son pouvoir se limitera à faire des recommandations qui seront, ou non, approuvées ou suivies par le gouvernement, sauf s’il y a

to the Conseil, in which case it decides the matter. [Emphasis added.]

This being the situation, there is in my opinion no reason to apprehend that the impartiality of the Court of Québec judges sitting on the Conseil or Comité would be compromised in making a decision concerning Judge Ruffo. Accordingly, the specific nature of the bodies responsible for dealing with the complaint and their relationship with the Chief Judge should now be examined.

(c) *The Conseil and the Comité*

67 Under ss. 256(c) and 263 *CJA*, the Conseil is responsible for receiving and examining complaints lodged by any person against a judge alleging that the judge has failed to comply with the *Code of Ethics*. Sections 265 and 266 *CJA* authorize the Conseil to gather such information as it may deem necessary; it forwards a copy of the complaint to the judge concerned and may require an explanation from that judge. If after examining the complaint the Conseil decides that the complaint is justified and that an inquiry is warranted because of the nature and importance of the complaint, it establishes a Comité for that purpose consisting of five persons chosen from among its members and designates a chairman among them (ss. 268 and 269 *CJA*). When the inquiry is completed, the Comité prepares a report, which it submits to the Conseil along with its recommendations (s. 277 *CJA*). Under s. 279 *CJA*, if the report establishes that the complaint is justified, the Conseil must implement the Comité's recommendations, which may be of two types: a reprimand of the judge concerned or a recommendation that the Minister of Justice and Attorney General institute removal proceedings by filing a motion with the Court of Appeal in accordance with s. 95 *CJA*. It is important to note at this point that under s. 95 it is the government that makes the final decision to remove a judge, after the Court of Appeal has submitted a report on its inquiry; the Comité, Conseil and Chief Judge of the Court of Québec have no authority in this regard.

appel au Conseil, auquel cas c'est la décision de cet organisme qui tranchera la question. [Je souligne.]

Devant cet état de choses, il n'y a pas lieu de craindre, à mon sens, que les juges de la Cour du Québec appelés à siéger au sein du Conseil ou du Comité voient leur impartialité compromise au moment de rendre une décision concernant le juge Ruffo. Ceci étant, il convient maintenant d'examiner la nature particulière des organismes chargés du traitement de la plainte et les rapports que ceux-ci entretiennent avec le juge en chef à cet égard.

c) *Les Conseil et Comité*

Au sens du par. 256c) et de l'art. 263 *LTJ*, c'est au Conseil que revient la charge de recevoir et d'examiner une plainte portée par toute personne contre un juge et lui reprochant un manquement au *Code de déontologie*. Selon les art. 265 et 266 *LTJ*, le Conseil est alors autorisé à colliger les informations qu'il estime nécessaires; il transmet une copie de la plainte au juge concerné et peut requérir des explications de ce dernier. Si, au terme de son examen, le Conseil constate que la plainte est fondée et qu'elle justifie, en raison de son caractère et de son importance, la tenue d'une enquête, il établit à cette fin un comité formé de cinq personnes choisies parmi ses membres et désigne parmi elles un président (art. 268 et 269 *LTJ*). À la clôture de l'enquête, le Comité rédige un rapport qu'il soumet au Conseil avec ses recommandations (art. 277 *LTJ*). Aux termes de l'art. 279 *LTJ*, si le rapport établit que la plainte est fondée, le Conseil se doit de mettre en œuvre les recommandations du Comité; celles-ci sont de deux ordres: la réprimande du juge visé par la plainte ou encore une recommandation au ministre de la Justice et au procureur général que soient engagées des procédures de destitution à son égard, par la présentation d'une requête à la Cour d'appel, conformément aux dispositions de l'art. 95 *LTJ*. Il est effectivement important de souligner, à ce stade, qu'en vertu de ce dernier article, c'est le gouvernement qui est titulaire de la décision finale en matière de destitution, après que la Cour d'appel lui ait présenté son rapport d'enquête, et que ni le Comité ou le Conseil, ni le juge en chef de la Cour du Québec ne peuvent exercer d'autorité à cet égard.

The Comité's role in light of these statutory provisions was accurately described by Parent J., at p. 2214:

[TRANSLATION] . . . the Comité is a body established for a purpose relating to the welfare of the public, namely to ensure compliance with the code of ethics that sets out the rules of conduct for and duties of judges toward the public, the parties to a case and counsel. The Comité's role is to inquire into a complaint alleging that a judge has failed to comply with the code, determine whether the complaint is justified and, if so, recommend the appropriate sanction to the Conseil.

The Comité's mandate is thus to ensure compliance with judicial ethics in order to preserve the integrity of the judiciary. Its role is remedial and relates to the judiciary rather than the judge affected by a sanction. In this light, as far as the recommendations the Comité may make with respect to sanctions are concerned, the fact that there is only a power to reprimand and the lack of any definitive power of removal become entirely comprehensible and clearly reflect the objectives underlying the Comité's establishment: not to punish a part that stands out by conduct that is deemed unacceptable but rather to preserve the integrity of the whole.

That being the case, other factors tend to eliminate the possibility of a reasonable apprehension of institutional bias arising in the case at bar: it should not be forgotten that Comité members who are Court of Québec judges had to take the following oath pursuant to s. 89 *CJA* when they were appointed:

I swear (*or* solemnly affirm) that I will faithfully, impartially and honestly, and to the best of my knowledge and abilities, fulfil all the duties and exercise all the powers of a judge of the Court of Québec. [Emphasis in original.]

Likewise, the *Code of Ethics* explicitly requires that judges be, and be seen to be, impartial and uphold the integrity and independence of the judiciary. Pursuant to s. 262 *CJA*, these duties and rules of conduct apply toward the public, the lawyers and the parties to an action, which clearly

Le rôle du Comité, à la lumière de ces dispositions législatives, a été adéquatement cerné par le juge Parent, à la p. 2214:

. . . le comité est un organisme établi en vue d'un objectif relevant du bien public, à savoir le respect du code de déontologie déterminant les règles de conduite et les devoirs des juges envers le public, les parties à une instance et les avocats. Sa fonction est d'enquêter sur une plainte reprochant à un juge un manquement à ce code, de déterminer si la plainte est fondée et, si elle l'est, de recommander au Conseil la sanction que ce dernier devra imposer.

Le Comité a donc pour mission de veiller au respect de la déontologie judiciaire pour assurer l'intégrité du pouvoir judiciaire. La fonction qu'il exerce est réparatrice, et ce à l'endroit de la magistrature, non pas du juge visé par une sanction. Sous cet éclairage, au chapitre des recommandations que peut faire le Comité relativement aux sanctions à suivre, l'unique faculté de réprimander, de même que l'absence de tout pouvoir définitif en matière de destitution, prennent tout leur sens et reflètent clairement, en fait, les objectifs sous-jacents à l'établissement du Comité: ne pas punir un élément qui se démarque par une conduite jugée non conforme mais veiller, plutôt, à l'intégrité de l'ensemble.

Ceci étant, d'autres éléments tendent à écarter la perspective de voir soulevée, en la matière, une crainte raisonnable de partialité institutionnelle: il ne faudrait pas perdre de vue, en effet, que les membres du Comité qui siègent en tant que juges de la Cour du Québec ont eu, à l'occasion de leur nomination, à prononcer le serment suivant, aux termes de l'art. 89 *LJJ*:

Je jure (*ou* affirme solennellement) de remplir fidèlement, impartialement et honnêtement, au meilleur de ma capacité et de mes connaissances, tous les devoirs de juge de la Cour du Québec et d'en exercer de même tous les pouvoirs. [En italique dans l'original.]

Dans le même sens, le *Code de déontologie* requiert explicitement que les juges se montrent impartiaux et préservent l'intégrité et l'indépendance de la magistrature. Selon les prescriptions de l'art. 262 *LJJ*, ces devoirs et règles de conduite s'imposent à l'égard du public, des avocats et des

includes the proceeding in which Judge Ruffo is involved. I have reproduced the relevant provisions of the *Code of Ethics* below for ease of reference:

5. The judge should be, and be seen to be, impartial and objective.

10. The judge should uphold the integrity and defend the independence of the judiciary, in the best interest of justice and society.

70

The appellant argues, however, that the roles of Chief Judge and complainant are naturally incompatible, in that under ss. 271 and 272 *CJA* the complainant becomes a party to the inquiry and may call witnesses and cross-examine the witnesses heard. In the appellant's submission, the authorized use by the Chief Judge of methods that are usually employed by a prosecutor taints the proceedings with bias and therefore requires that they be quashed. In this regard, she relies on a letter dated October 23, 1990 from counsel for Chief Judge Gobeil to the secretary of the Conseil, Judge Bernard Tellier:

[TRANSLATION] Under the Act . . . the complainant is a party to the inquiry. Chief Judge Albert Gobeil will therefore appear and testify before the Comité and may be cross-examined by any party.

However, it does not seem appropriate for the Chief Judge of the Court of Québec and chairman of the Conseil de la magistrature to be involved in conducting adversarial proceedings against a judge of that court. The role of Chief Judge and the activities of the party responsible for prosecuting are clearly incompatible. Accordingly, it does not seem appropriate for counsel for Chief Judge Albert Gobeil to call witnesses at the inquiry or cross-examine the witnesses heard. [Emphasis added.]

The appellant's argument thus rests on the premise that Chief Judge Gobeil is a prosecutor before the Comité. This assertion presupposes that proceedings before the Comité are similar to an adversarial trial in which the burden of proof is on the prosecution.

parties à une instance, ce qui vise indubitablement la procédure à laquelle est soumise le juge Ruffo. Je reproduis ci-dessous les dispositions pertinentes du *Code de déontologie* afin d'en faciliter la consultation:

5. Le juge doit de façon manifeste être impartial et objectif.

10. Le juge doit préserver l'intégrité et défendre l'indépendance de la magistrature, dans l'intérêt supérieur de la justice et de la société.

L'appelante prétend néanmoins que les rôles de juge en chef et de plaignant sont naturellement incompatibles, en ce qu'aux termes des art. 271 et 272 *LTJ*, le plaignant devient partie à l'enquête, peut produire des témoins et contre-interroger les témoins entendus. Aux dires de l'appelante, l'emploi autorisé de méthodes, par le juge en chef, qui sont normalement le propre d'une partie poursuivante, colore les procédures entreprises de partialité et commande, à ce titre, que celles-ci soient invalidées. Elle s'appuie, à cet égard, sur la lettre adressée par le procureur du juge en chef Gobeil au secrétaire du Conseil, le juge Bernard Tellier, le 23 octobre 1990:

Suivant les dispositions de la loi, [. . .] le plaignant est partie à l'enquête. Monsieur le juge Albert Gobeil sera ainsi présent devant le Comité, y témoignera et toute partie pourra éventuellement le contre-interroger.

Toutefois, il ne paraît pas convenir que le juge en chef de la Cour du Québec et le président du Conseil de la magistrature soit impliqué dans la mise en œuvre d'une procédure contradictoire à l'encontre d'un juge de cette Cour. Sont nettement incompatibles les fonctions de juge en chef et les activités de la partie à qui revient la responsabilité d'une poursuite. Aussi, il ne semble pas approprié que le procureur de monsieur le juge Albert Gobeil produise des témoins à l'enquête ou contre-interroge les témoins qui seraient entendus. [Je souligne.]

La thèse de l'appelante repose donc sur la prémisse selon laquelle le juge en chef Gobeil, devant le Comité, est une partie poursuivante. Cette assertion postule que les procédures qui ont cours devant le Comité sont de la nature d'un procès contradictoire, où le fardeau de la preuve est supporté par la poursuite.

With respect, the relevant provisions of the *CJA* do not support such an assertion. I have reproduced them below for ease of reference:

268. The council may, after examining a complaint, decide to make an inquiry

269. To conduct an inquiry on a complaint, the council establishes a committee consisting of five persons chosen from among its members and designates a chairman among them.

271.

Within thirty days after the communication of the complaint, the committee calls the judge concerned and the plaintiff

272. The committee hears the parties, their attorneys and their witnesses.

It may inquire into the relevant facts and call any person apt to testify on such facts.

273. The members of the committee enjoy, for the purposes of an inquiry, the powers and immunity of commissioners appointed under the Act respecting public inquiry commissions (chapter C-37).

275. The committee may make rules of procedure or rules of practice for the conduct of an inquiry.

281. The council may retain the services of an advocate or of another expert to assist the committee in the conduct of its inquiry. [Emphasis added.]

As I noted earlier, the Comité's mandate is to ensure compliance with judicial ethics; its role in this respect is clearly one of public order. 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. Accordingly, as the statutory provisions quoted above illustrate, the debate that occurs before it does not resemble litigation in an adversarial proceeding; rather, it is intended to be

Avec égards, les dispositions pertinentes de la *LTJ* ne permettent pas de soutenir pareille affirmation. Je les reproduis ci-dessous afin d'en faciliter la consultation:

268. Le conseil peut, après l'examen d'une plainte, décider de faire enquête

269. Pour mener l'enquête sur une plainte, le conseil établit un comité formé de cinq personnes choisies parmi ses membres et il désigne parmi elles un président.

271.

Dans les trente jours qui suivent la communication de la plainte, le comité convoque le juge concerné et le plaignant pour procéder à l'enquête et à l'audition; . . .

272. Le comité entend les parties, leur procureur ainsi que leurs témoins.

Il peut s'enquérir des faits pertinents et convoquer toute personne apte à témoigner sur ces faits.

273. Les membres du comité sont investis, aux fins d'une enquête, des pouvoirs et immunités des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37).

275. Le comité peut adopter des règles de procédure ou de pratique pour la conduite d'une enquête.

281. Le conseil peut retenir les services d'un avocat ou d'un autre expert pour assister le comité dans la conduite de son enquête. [Je souligne.]

Tel que je l'ai souligné plus haut, le Comité a pour mission de veiller au respect de la déontologie judiciaire et remplit, à ce titre, une fonction qui relève incontestablement de l'ordre public. 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. Aussi, comme le révèlent les dispositions législatives précitées, le débat qui prend place devant lui n'est-il pas de l'essence d'un litige dominé par une procédure contradictoire mais se veut plutôt l'expression de fonctions

the expression of purely investigative functions marked by an active search for the truth.

purement investigatrices, marquées par la recherche active de la vérité.

73

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

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 plainte, à cet égard, n'est qu'un mécanisme de déclenchement. Elle n'a pas pour effet d'initier une procédure litigieuse entre deux parties. Vu cette absence de contentieux, si le Conseil décide de faire enquête après l'examen d'une plainte portée par un de ses membres, le Comité ne devient pas de ce fait juge et partie: comme je l'ai souligné plus haut, la fonction première du Comité est la recherche de la vérité; or celle-ci n'emprunte pas la voie d'un *lis inter partes* mais celle d'une véritable enquête où le Comité, par ses propres recherches, celles du plaignant et du juge qui fait l'objet de la plainte, s'informe de la situation en vue de décider de la recommandation qui soit la plus adéquate, au regard des circonstances de l'affaire qui lui est soumise.

74

Moreover, it is for this purpose and in order to conduct the inquiry for which it is responsible that the Conseil may retain the services of an advocate, as provided by s. 281 *CJA*. In the present case, the Chief Judge's suggestion to that effect was therefore helpful and in keeping with an approach recognized by other provincial legislatures (see, *inter alia*, the *Courts of Justice Act*, R.S.O. 1990, c. C.43, s. 49(21); the *Provincial Court Act*, R.S.B.C. 1979, c. 341, s. 18(4); the *Provincial Court Act*, R.S.M. 1987, c. C275, ss. 32(9) and 37(13); and the *Provincial Court Act*, R.S.N.B. 1973, c. P-21, s. 6.9(1)(b)). Along the same lines, it should be mentioned that the American Bar Association has proposed that the states adopt a body of basic rules of judicial ethics incorporating participation by lawyers at inquiries ("Model Rules for Judicial Disciplinary Enforcement" (August 1994)).

C'est d'ailleurs dans la perspective qui précède et pour tenir l'enquête dont la responsabilité lui incombe que le Conseil peut retenir les services d'un avocat, comme le prévoit l'art. 281 *LTJ*. En l'instance, la suggestion adressée par le juge en chef à cet effet se veut donc utile et conforme, du reste, à une démarche qui se voit reconnue par d'autres législateurs provinciaux (voir, notamment, la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.O. 1990, ch. C.43, par. 49(21); la *Provincial Court Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 341, par. 18(4); la *Loi sur la Cour provinciale*, L.R.M. 1987, ch. C275, par. 32(9) et 37(13), et la *Loi sur la Cour provinciale*, L.R.N.-B. 1973, ch. P-21, al. 6.9(1)b)). Dans un même ordre d'idées, il y a également lieu de souligner que l'Association du Barreau américain a proposé aux différents États un corpus de règles fondamentales en matière de déontologie judiciaire, au chapitre desquelles la participation de l'avocat à l'enquête se trouve incorporée («Model Rules for Judicial Disciplinary Enforcement» (août 1994)).

As well, a survey of statutes across the country reveals the following: in Ontario, the *Courts of Justice Act*, R.S.O. 1990, c. C.43, provides that a complaint may be made to the Council by any person, which would include the Chief Judge (s. 51.3); the Chief Judge is a member of the Council *ex officio* (s. 49(2)(b)) but is always excluded from the subcommittee reviewing the complaint (s. 51.4(1)). It also provides that the Council determines who are the parties to the hearing (s. 51.6(6)). In British Columbia, s. 15(5) of the *Provincial Court Act*, R.S.B.C. 1979, c. 341, provides that a chief judge who has conducted an investigation into a judge's conduct shall not sit as a member of the council on an inquiry respecting the same matter. In Newfoundland, s. 16(3) of the *Provincial Court Act, 1991*, S.N. 1991, c. 15, contains a similar provision except that it applies where the chief judge has suspended or reprimanded the judge whose conduct is in question. In these last two cases, however, I note that the chief judge is not prohibited from making submissions to the council as a party. In New Brunswick, s. 6.10(4) of the *Provincial Court Act*, R.S.N.B. 1973, c. P-21, provides that the counsel to the panel acts as the prosecutor at the formal hearing.

It is evident that few provincial statutes contain express provisions on the complainant's status at the inquiry. In fact, only the *CJA*, which makes the complainant a party, is explicit on this point. What can be concluded from this uniqueness? First, in light of what is set out in the preceding paragraphs, it is clear that the concept of "party" at a Comité hearing does not change the essence of the institution in question. It even seems that by defining the attributes of each person involved in the inquiry in ss. 271 and 272 *CJA*, the legislature was instead showing a concern to eliminate the uncertainty that often arises as to a person's precise role and standing before a committee of inquiry. Moreover, a comparative analysis shows that disciplinary proceedings for provincially appointed judges are not uniform across the country and that the interaction that occurs among the council, committee and chief judge during such proceedings varies

Le recensement de lois à l'échelle nationale révèle par ailleurs les données suivantes: en Ontario, au sens de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.O. 1990, ch. C.43, il est prescrit qu'une plainte peut être portée devant le Conseil par toute personne, ce qui inclut le juge en chef, le cas échéant (art. 51.3); ce dernier est membre d'office du Conseil (al. 49(2)b)) mais se voit exclu du sous-comité chargé d'examiner la plainte et ce, en toutes circonstances (par. 51.4(1)). Il est établi, par ailleurs, que c'est le Conseil qui détermine quelles sont les parties à l'audience (par. 51.6(6)). En Colombie-Britannique, le par. 15(5) de la *Provincial Court Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 341, dispose que le juge en chef doit s'abstenir de siéger comme membre enquêteur au sein du Conseil lorsqu'il a lui-même examiné le dossier du juge dont la conduite est en cause. À Terre-Neuve, le par. 16(3) de la *Provincial Court Act, 1991*, S.N. 1991, ch. 15, va dans le même sens mais à l'égard, cette fois, d'un juge que le juge en chef aurait suspendu ou réprimandé. Dans ces deux derniers cas, cependant, je note qu'aucune disposition n'interdit au juge en chef de faire des représentations devant le Conseil en tant que partie. Au Nouveau-Brunswick, la *Loi sur la Cour provinciale*, L.R.N.-B. 1973, ch. P-21, prescrit au par. 6.10(4) que c'est l'avocat du comité qui doit agir comme poursuivant à l'audition formelle.

Peu de lois provinciales, on en conviendra, comportent des dispositions expresses sur le statut du plaignant à l'enquête. En réalité, seule la *LTJ*, en faisant du plaignant une partie, se montre aussi explicite. Que conclure de cette unicité? D'une part, à la lumière des développements contenus dans les paragraphes précédents, il est établi que le concept de «partie» à l'audition devant le Comité ne change pas l'essence de l'institution en cause. Il semble même, en fait, qu'en définissant les attributs de chaque intervenant à l'enquête, aux termes des art. 271 et 272 *LTJ*, le législateur se soit plutôt montré soucieux de lever les incertitudes qui entourent fréquemment le rôle exact d'une personne auprès d'un comité d'enquête, ainsi que sa qualité pour agir. D'autre part, un examen comparatif nous apprend qu'au pays, les procédures disciplinaires réservées aux juges de nomination provinciale sont marquées par la diversité et que

depending on the powers and functions conferred by statute on each of them. In some cases, as I noted earlier, the chief judge plays a much more active role in receiving and examining complaints laid against a judge, whereas in Quebec (s. 263 *CJA*) and Saskatchewan (*The Provincial Court Act, 1978*, S.S. 1978, c. 42, s. 17), for example, these steps are the council's responsibility. In other cases, it is the chief judge who makes the decision to suspend a judge whose conduct is in question or to take corrective action in respect of that judge (*Judges of the Provincial Court Act*, R.S.N.S. 1989, c. 238, s. 15(2); *Provincial Court Act, 1991*, S.N. 1991, c. 15, s. 8(1)(d); *Provincial Court Act*, R.S.B.C. 1979, c. 341, s. 15(4); *Provincial Court Judges Act*, S.A. 1981, c. P-20.1, s. 9(c); *Provincial Court Act*, R.S.M. 1987, c. C275, s. 36(1); *Territorial Court Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. T-2, s. 5(4)), while in New Brunswick and Prince Edward Island these functions are performed by the Council (*Provincial Court Act*, R.S.N.B. 1973, c. P-21, s. 6.8(1)) and the Lieutenant Governor in Council (*Provincial Court Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. P-25, s. 10(1)) respectively.

les interactions qui ont cours, à ce titre, entre le Conseil, le Comité et le juge en chef varient en fonction des pouvoirs et attributions que la loi confère à chacun de ces derniers. Dans certains cas, comme j'en ai fait état plus haut, le juge en chef joue un rôle beaucoup plus actif dans la réception et l'examen des plaintes portées contre un juge, alors qu'au Québec (art. 263 *LTJ*) et en Saskatchewan (*The Provincial Court Act, 1978*, S.S. 1978, ch. 42, art. 17), par exemple, ces étapes sont l'apanage du Conseil. En d'autres cas, c'est au juge en chef que revient la décision de suspendre un juge dont la conduite est remise en question ou de prendre à son égard des mesures correctives (*Judges of the Provincial Court Act*, R.S.N.S. 1989, ch. 238, par. 15(2); *Provincial Court Act, 1991*, S.N. 1991, ch. 15, al. 8(1)d); *Provincial Court Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 341, par. 15(4); *Provincial Court Judges Act*, S.A. 1981, ch. P-20.1, al. 9c); *Loi sur la Cour provinciale*, L.R.M. 1987, ch. C275, par. 36(1); *Loi sur la Cour territoriale*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. T-2, par. 5(4)), alors qu'au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard, ces fonctions relèvent respectivement du Conseil (*Loi sur la Cour provinciale*, L.R.N.-B. 1973, ch. P-21, par. 6.8(1)) et du lieutenant-gouverneur en conseil (*Provincial Court Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. P-25, par. 10(1)).

77 In short, each system has its own rules, but they are all based on the same guiding principle: ensuring compliance with judicial ethics through proceedings that comply fully with the duty to act fairly. Accordingly, the *CJA*'s uniqueness in characterizing the complainant as a party must not be allowed to overshadow the special care shown by the Quebec legislature to avoid any structural overlapping in the statute that might give rise to a reasonable apprehension of bias. These rules are an extension of the institutional role that has historically been, and must be, played by the Chief Judge.

Chaque système, en somme, est pourvu de règles qui lui sont propres mais qui n'en sont pas moins l'expression du même principe directeur: veiller au respect de la déontologie judiciaire au moyen de procédures qui soient les plus harmonieuses avec l'obligation d'agir équitablement. Dans cette perspective, on ne saurait se rabattre sur l'unicité de la *LTJ*, en ce qui concerne la qualification du plaignant comme partie, pour occulter le soin particulier dont a fait montre le législateur québécois afin que soient évités dans la loi les chevauchements structurels susceptibles d'engendrer une crainte raisonnable de partialité. Ces règles se situent dans le prolongement du rôle institutionnel historique et nécessaire du juge en chef.

78 Where the Chief Judge makes use of the formal disciplinary process by taking the initiative of laying a complaint, as authorized by the statute, there is no reason to think that the Conseil and its

Si le juge en chef se prévaut du processus disciplinaire formel en prenant l'initiative de porter plainte, comme la loi, d'ailleurs, lui permet de le faire, il n'y a pas là matière à croire que le Conseil

Comité do not, in the eyes of a reasonable and well-informed observer, have the impartiality required to carry out their duties. As I stated earlier, the Chief Judge's authority under the *CJA* is essentially administrative; as a result, any scenario involving possible negotiations about benefits to be conferred on or withdrawn from Conseil members dealing with the complaint, depending on what decision is made, is impossible to imagine.

Accordingly, the only issue that remains is the Chief Judge's possible influence on Court of Québec judges who are members of the Conseil by virtue of the moral authority that is naturally associated with his status and functions. With respect, I cannot accept the appellant's arguments on this point. It is normal, legitimate and desirable for the Chief Judge to have moral authority. Such authority is associated with the Chief Judge as an individual and with the office he holds, and is necessary for its exercise. It is not restrictive and is part of the context in which all judges perform their duties. It 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. In ethical matters judges take account of established rules, precedents, theory, their own experience and authoritative opinions — including that of the Chief Judge — not as restrictive standards but for their persuasive value, in order to make decisions they consider fair. In this context, therefore, the Chief Judge's moral authority cannot be seen as giving rise to a reasonable apprehension of bias.

(3) Bias With Respect to the Specific Circumstances of the Case

In his complaint against the appellant, Chief Judge Gobeil discusses three aspects of her behaviour: her public comments on being reprimanded following the Comité's report on September 19, 1990; her unaltered public conduct and statements despite a written warning by the Chief Judge on

et son Comité, aux yeux d'un observateur raisonnable et bien renseigné, ne posséderont pas l'impartialité nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Comme j'en ai fait état plus haut, l'autorité que revêt le juge en chef au sens de la *LTJ* est essentiellement administrative; ainsi, tout scénario qui laisserait planer d'éventuelles tractations, en vue de conférer ou de retirer certains avantages aux membres du Conseil chargés du traitement de la plainte, et ce en fonction de la décision à rendre, n'est aucunement envisageable.

Reste, dans cette perspective, la question de l'ascendant que pourrait exercer le juge en chef sur les juges de la Cour du Québec membres du Conseil en vertu de l'autorité morale qui s'associe naturellement avec son statut et ses fonctions. Avec égards, je ne peux souscrire aux arguments soumis par l'appelante à ce chapitre. Que le juge en chef ait une autorité morale, ceci est normal, légitime et désirable. Elle est attachée à sa personne et à la charge qu'il occupe et se veut nécessaire à son exercice. Elle n'est pas contraignante et fait partie du cadre dans lequel tout juge exerce ses fonctions. En soi, elle ne touche pas la capacité du juge de décider en son âme et conscience et en fonction des facteurs pertinents. En matière de déontologie, le juge tient compte des règles établies, des précédents, de la doctrine, de sa propre expérience et des opinions autorisées — y compris celle du juge en chef —, non comme normes contraignantes mais pour leur valeur de persuasion, et ce afin de rendre la décision qu'il conçoit comme juste. Dans ce contexte, l'autorité morale du juge en chef ne saurait donc être perçue comme étant de nature à soulever une crainte raisonnable de partialité.

(3) La partialité au regard des circonstances particulières de l'affaire

Dans la plainte qu'il porte à l'endroit de l'appelante, le juge en chef Gobeil relate une série de comportements qu'il regroupe en trois volets: les commentaires publics du juge Ruffo sur la réprimande dont elle a fait l'objet au sortir du rapport du Comité, le 19 septembre 1990; la conduite et les interventions publiques inchangées de cette dernière en dépit d'un avertissement écrit du juge en

March 21, 1989; and her intervention in a case that was then pending before a colleague.

81

The first and third aspects of the complaint clearly refer to one-time events and therefore serve as a basis for making specific allegations; however, the second aspect strives, through a lengthy media review, to illustrate Judge Ruffo's general conduct and show that it resembled a "crusade". Accordingly, it may be thought that it is not so much the incompatibility of Judge Ruffo's specific actions with the rules of judicial ethics that is the main reason for the complaint, but rather a general concern with the threat that such conduct represents to judicial institutions and the public's respect for them.

82

In my opinion, there is no doubt that the overall conduct of a member of the judiciary may be assessed under the *Code of Ethics*, in so far as the judge who is the subject of a complaint is able to know the specific facts alleged against him or her. This assertion is all the more true in the case at bar, where s. 10 of the *Code of Ethics*, which provides that "[t]he judge should uphold the integrity and defend the independence of the judiciary, in the best interest of justice and society", and which must be complied with by the Chief Judge himself, is superimposed on his general duty to ensure the observance of judicial ethics pursuant to s. 96(3) *CJA*. As well, some of the Comité's comments in the report it submitted on September 19, 1990 suggest that an inquiry could be held on a judge's general conduct:

[TRANSLATION] [In the case under consideration,] the committee's jurisdiction is limited by the mandate it has received from the Conseil de la magistrature to examine the allegations of the complainant [Lapointe] into which the Conseil decided to hold an inquiry. Judge Ruffo's conduct and public statements as a whole were therefore not examined by the committee. [Emphasis added.]

83

In the case at bar, the appellant argued that the conduct of the proceedings against her was marked

chef en date du 21 mars 1989; et l'intervention du juge Ruffo dans une affaire alors pendante devant un collègue.

Je note que les premier et troisième volets de la plainte font clairement référence à des événements ponctuels et servent, en conséquence, de prémisse à la formulation de reproches précis; le second volet, néanmoins, tend plutôt à illustrer la conduite générale du juge Ruffo et à en dégager des allures de «croisade», au moyen d'une revue de presse abondante. Ceci étant, il est permis de penser que ce ne soit pas tant l'incompatibilité de gestes particuliers du juge Ruffo avec les règles de déontologie judiciaire qui soit le motif principal de la plainte à cet égard, mais une appréhension générale de la menace que représente ce genre de conduite envers les institutions judiciaires et le respect que leur porte le public.

Il ne fait pas de doute, à mon sens, que la conduite globale d'un membre de la magistrature peut être appréciée au regard du *Code de déontologie*, en autant que le juge qui fait l'objet d'une plainte soit en mesure de connaître les faits précis qu'on lui reproche. Cette dernière affirmation s'impose d'autant plus en l'instance, où l'art. 10 du *Code de déontologie*, qui dispose que «[l]e juge doit préserver l'intégrité et défendre l'indépendance de la magistrature, dans l'intérêt supérieur de la justice et de la société», et à laquelle le juge en chef est lui-même tenu de se conformer, se superpose à son devoir général de veiller au respect de la déontologie judiciaire, conformément aux termes du par. 96(3) *LTJ*. Certains propos du Comité, au surplus, dans le rapport qu'il a déposé le 19 septembre 1990, laissent entendre que la conduite générale d'un juge pourrait faire l'objet d'une enquête:

[Dans le cas qui nous occupe,] la juridiction du comité est limitée par le mandat qu'il a reçu du Conseil de la magistrature d'examiner les reproches formulés par le plaignant [Lapointe] et retenus par le Conseil pour enquête. L'ensemble de la conduite de la Juge Ruffo de même que l'ensemble de ses interventions publiques n'ont donc pas fait l'objet de l'examen du comité. [Je souligne.]

En l'espèce, l'appellante prétend que le déroulement des procédures à son endroit a été ponctué

by specific incidents that could lead a reasonable and well-informed observer to apprehend that the Conseil was unable to make an impartial decision. She relied in this regard on the source of the documents filed in support of the complaint, the Conseil's precipitousness in dealing with the complaint and the tone used by the Chief Judge in formulating his allegations.

I agree with the Court of Appeal, which was unanimous on this point, that the first ground must be rejected: the fact that the Chief Judge chose to rely on documents from Verbatim Communications Inc., an agency that had also been used by Miville Lapointe to support the first complaint laid against the appellant with the Conseil, does not indicate any sort of collusion. Verbatim Inc. provides "media monitoring services" and for that purpose merely gathers and reproduces information provided by the press, television and radio. It does not alter its substance in any way. Furthermore, as I mentioned earlier, the Comité made it clear that Judge Ruffo's general conduct was not in issue in the context of the first complaint. The content of press clippings and radio and television interviews could therefore not be considered except with respect to the specific allegations made by Mr. Lapointe. Moreover, there is no reason that the same documents could not be used for separate purposes.

Accordingly, the remaining two grounds should now be addressed, namely that the Conseil acted precipitously in examining the complaint and that the Chief Judge formulated the complaint in a vindictive manner.

(a) *Precipitous Conduct*

The appellant argues that the Conseil departed from the usual procedure by not hearing her version of the facts during its preliminary examination of the complaint, thus depriving itself of adequate information to assess whether the complaint was admissible. When it reviewed Miville Lapointe's complaint in June 1988, the Conseil

d'événements particuliers susceptibles de faire naître, chez un observateur raisonnable et bien renseigné, la crainte que le Conseil ne soit pas en mesure de rendre une décision dénuée de partialité. Elle invoque, à ce titre, la source des documents produits au soutien de la plainte, la précipitation manifestée par le Conseil dans le traitement de cette dernière ainsi que le ton employé par le juge en chef dans la formulation de ses reproches.

En accord avec les motifs unanimes de la Cour d'appel, je me dois de rejeter le premier moyen: que le juge en chef ait choisi, en effet, de s'appuyer sur les documents en provenance de l'agence Communications Verbatim Inc., dont M. Miville Lapointe avait lui-même retenu les services pour étayer la première plainte déposée contre l'appelante devant le Conseil, cela n'est indicatif d'aucune collusion de quelque sorte. Verbatim Inc. offre des «services de rétro-information de presse» et, à ce titre, ne fait que colliger et reproduire les informations transmises par les médias écrits, la télévision et la radio. En aucune façon ne porte-t-elle atteinte à leur substance. Par ailleurs, comme je l'ai mentionné plus haut, le Comité a clairement fait savoir que la conduite générale du juge Ruffo n'était pas en cause dans le cadre de la première plainte. Le contenu des coupures de presse, entrevues radiophoniques ou télévisées n'a donc pu être étudié qu'au regard des reproches précis antérieurement formulés par M. Lapointe. Or rien ne s'oppose à ce que les mêmes documents soient utilisés pour des fins distinctes.

Ceci étant, il convient de se pencher sur les deux moyens restants, qui veulent, d'une part, que le Conseil ait fait montre de précipitation dans son examen de la plainte et, d'autre part, que le juge en chef ait rédigé celle-ci de manière vindicative.

a) *La précipitation à agir*

Sur ce chapitre, l'appelante prétend que le Conseil a dérogé à la procédure habituelle en n'entendant pas sa version des faits au stade de l'examen préliminaire de la plainte, se privant dès lors d'un éclairage adéquat pour juger de la recevabilité de cette dernière. Lors de l'étude de la plainte portée par M. Miville Lapointe en juin 1988, le Conseil

84

85

86

had decided [TRANSLATION] “to follow the usual procedure in this matter and designate Judge André Desjardins to receive and examine the complaint”. After hearing the appellant’s and the complainant’s respective versions of the events, Judge Desjardins had submitted a report to the Conseil recommending that an inquiry be held into certain aspects of the complaint. I note that during the proceedings that followed Mr. Lapointe’s allegations, the appellant challenged the legality of this delegation of authority, the benefit of which she now seeks to claim. Be that as it may, for the purposes of the present case she is now arguing that this failure to appoint an examiner must be seen as evidence of bias on the Conseil’s part.

avait en effet décidé «de suivre la procédure habituelle dans cette affaire et [de] confier la réception et l’examen de cette plainte à l’hon. J. André Desjardins». Après avoir entendu les versions respectives de l’appelante et du plaignant, le juge Desjardins avait alors soumis un rapport au Conseil, dans lequel il recommandait que certains éléments de la plainte fassent l’objet d’une enquête. Je note que dans le cadre des procédures engagées à la suite des reproches formulés par M. Lapointe, l’appelante avait contesté une telle délégation de pouvoirs au motif d’illégalité alors qu’elle en invoque aujourd’hui le bénéfice. Quoiqu’il en soit, aux fins de la présente, elle soutient maintenant qu’il faut voir en ce défaut de nommer un examinateur un indice de partialité de la part du Conseil.

87 In his reasons at p. 2220, Parent J. of the Superior Court concluded that the Conseil’s decision not to follow this procedure was fully justified given that the Chief Judge’s complaint was contained in a letter some thirty pages long and supported by numerous documents. In Parent J.’s view, this situation eliminated the need for additional factual research and therefore made it possible for the Conseil to decide for itself on the admissibility of the complaint. I share this view. The purpose of delegation to an examiner, which incidentally is not mandatory under s. 265, para. 1 *CJA*, 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 and had been widely disseminated.

Dans ses motifs, à la p. 2220, le juge Parent de la Cour supérieure conclut que la décision du Conseil de passer outre à cette démarche est amplement justifiée puisque la plainte du juge en chef tient dans une lettre d’une trentaine de pages et se voit étayée par de nombreux documents. Cet état de choses, aux dires du juge Parent, élimine la nécessité de se livrer à des recherches factuelles supplémentaires et favorise, en conséquence, la prise de décision autonome du Conseil en ce qui concerne la recevabilité de la plainte. Je partage son avis. Il faut voir, en effet, que l’objectif qui sous-tend la délégation à un examinateur, laquelle, soit dit en passant, n’est pas obligatoire aux termes de l’art. 265, al. 1 *LTJ*, est uniquement de vérifier s’il y a matière à enquête. Or en l’espèce, non seulement cette constatation a-t-elle été possible grâce à l’importance des renseignements fournis par le juge en chef au soutien de sa plainte, mais également par le fait que les informations soumises à l’attention du Conseil étaient déjà pour la plupart du domaine public et, au surplus, largement diffusées.

88 More generally, I point out that the scope of the requirements imposed by the duty to act fairly and the *audi alteram partem* rule varies depending on the circumstances of each case. Among the factors to be considered, the nature of the inquiry and its consequences are extremely important. It is also interesting to note that this principle, which was

Je rappelle, dans un autre ordre d’idées, que la portée des exigences imposées par l’obligation d’agir équitablement et la règle *audi alteram partem* varie selon les circonstances de chaque cas. Parmi les éléments à considérer, la nature de l’enquête et les conséquences qui peuvent en découler sont primordiales. Il est d’ailleurs intéressant de

stated by this Court in *Irvine v. Canada (Restrictive Trade Practices Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 181, at p. 231, was also recognized in Europe in the judgments of the European Court of Human Rights *Le Compte, Van Leuven and De Meyere* of 23 June 1981, Series A No. 43, and *Albert and Le Compte* of 10 February 1983, Series A No. 58 (reported in Pierre Lambert, "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, at pp. 164-65).

I am therefore of the opinion that it cannot be argued in this case that the duty to act fairly meant 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 and perhaps to suspend her during that inquiry pursuant to s. 276 *CJA*. The appointment of an examiner is the first step in a procedure that 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. It will be recalled that removal is ultimately not their responsibility but that of the government, following an inquiry by the Court of Appeal (s. 95 *CJA*). In this context and in the specific circumstances of the case, the Conseil's decision to depart from the usual procedure by not appointing an examiner certainly cannot be seen as evidence of bias.

The appellant argues, however, that the Conseil's precipitousness is apparent from other circumstances, specifically the October 25, 1990 session to which she was invited to explain why s. 276 *CJA* should not be applied to her. In the appellant's submission, this confirms the fact that the Conseil had prejudged the question of sus-

souligner que ce principe, rappelé par notre Cour dans l'arrêt *Irvine c. Canada (Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1987] 1 R.C.S. 181, à la p. 231, a également été reconnu à l'échelle européenne, dans les arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme *Le Compte, Van Leuven et De Meyere* du 23 juin 1981, série A n° 43, et *Albert et Le Compte* du 10 février 1983, série A n° 58 (rapportés dans l'article de Pierre Lambert, «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, aux pp. 164 et 165).

Ainsi, en l'instance, je suis d'avis qu'on ne peut soutenir que le devoir d'agir équitablement commandait que soit offerte 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 et, le cas échéant, de la suspendre de ses fonctions pendant la durée de l'enquête, comme le permet l'art. 276 *LTJ*. La nomination d'un examinateur est en effet la première phase d'une procédure que l'on peut elle-même qualifier de préliminaire puisque les Conseil et 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. Celle-ci, faut-il le rappeler, n'est pas de leur ressort ultime mais relève du gouvernement, après enquête menée par la Cour d'appel (art. 95 *LTJ*). Dans ce contexte, et à la lumière des circonstances particulières de l'affaire, la décision du Conseil de s'écarter de la procédure habituelle en ne nommant pas d'examineur ne saurait certes être perçue comme un indice de partialité.

L'appelante fait néanmoins valoir que la précipitation à agir du Conseil s'est exprimée en d'autres circonstances et réfère, à cet effet, à la séance du 25 octobre 1990, où on l'a convoquée pour expliquer les motifs pour lesquels les dispositions de l'art. 276 *LTJ* ne devraient pas être appliquées à son égard. De l'avis de l'appelante, il y a là confir-

pending her during the inquiry before even hearing what she had to say.

91

The most worrying aspect of this question was raised during the hearing of the appeal, namely that by asking the appellant to justify why she should continue in her position during the inquiry, the Conseil actually transferred to her the burden of proof it had to discharge under s. 276 *CJA*. However, a careful examination of the transcript of proceedings for the October 25, 1990 session, a copy of which is in the record, shows that if there was any confusion on the question, it was entirely cleared up when the chairman of the Conseil, at pp. 56-57, made it clear to counsel for the appellant that there was no burden of proof on him in this regard.

92

In fact, the Conseil explained, at p. 46, that it would decide the suspension issue on the basis of factors set out in the complaint and all the documents accompanying it, but that before making its decision it was giving the appellant an opportunity to be heard. It is true that the process seems to have been conducted with diligence, but in my view this becomes less significant when the October 25 session is no longer seen as an isolated event. It must not be forgotten that the Conseil was already aware of certain facts that could *prima facie* have justified a suspension during the proceedings. These included the first agreement between the appellant and the complainant that she would not sit during the inquiry into Mr. Lapointe's complaint and the appellant's clearly expressed intention to continue behaving in a similar manner despite being reprimanded by the Conseil on September 19, 1990. The specific nature of Chief Judge Gobeil's complaint should also be considered: unlike that of Mr. Lapointe, which was based on precise facts, it is based primarily on Judge Ruffo's general conduct and on the fear that some types of conduct affect the public's perception of the impartiality of judicial institutions. The advisability of ordering a suspension depends on the judge's ability to act with the confidence of the parties and to continue to carry out his or her

mation du fait que le Conseil avait préjugé de la question de sa suspension pendant l'enquête avant même que celle-ci soit entendue.

L'aspect le plus préoccupant de cette question a été soulevé lors de l'audition du pourvoi, et veut qu'en ayant demandé à l'appelante de justifier son maintien en fonction durant l'enquête, le Conseil ait en fait reporté sur cette dernière le fardeau de preuve qui lui revenait au sens de l'art. 276 *LTJ*. Or une lecture attentive de la copie des notes sténographiques de la séance du 25 octobre 1990, versée au dossier, démontre que s'il y a eu quelque confusion sur la question, celle-ci a été entièrement dissipée lorsque le président du Conseil, aux pp. 56 et 57, a clairement fait savoir au procureur de l'appelante que celui-ci n'était tenu de satisfaire à aucun fardeau de preuve en la matière.

En fait, à la p. 46, le Conseil explique qu'il décidera de la question de la suspension en fonction des paramètres que lui fournissent la plainte et la totalité des documents qui l'accompagnent, mais qu'avant de prendre sa décision, il offre à l'appelante de se faire entendre. Il est vrai que le processus semble avoir été mené avec diligence; à mon sens, toutefois, cette constatation s'atténue lorsque la séance du 25 octobre cesse d'être envisagée comme un événement ponctuel. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que le Conseil était déjà au courant de certains faits qui auraient pu, *prima facie*, donner ouverture à une suspension pendant l'instance. Parmi ceux-ci, je réfère, d'une part, à la première entente entre l'appelante et le plaignant pour que cette dernière s'abstienne de siéger pendant l'enquête relative à la plainte portée par M. Lapointe et, d'autre part, à l'intention clairement exprimée par l'appelante de maintenir une conduite similaire en dépit de la réprimande prononcée à son endroit par le Conseil le 19 septembre 1990. Il y a lieu, également, de prendre en considération la nature particulière de la plainte du juge en chef Gobeil, laquelle, contrairement à celle de M. Lapointe qui reposait sur des faits précis, s'attache principalement à la conduite générale du juge Ruffo et à la crainte que certains comportements affectent la perception du public quant à l'impar-

duties in a manner consistent with public order. It is clear that such factors were directly in issue in the present case owing to the very nature of the complaint. In addition, since the Comité was required to begin its inquiry within thirty days after communicating the complaint to the judge concerned (s. 271, para. 2 *CJA*), it was appropriate for the Conseil to deal with the suspension issue at the October 25, 1990 session: this gave it enough time to make an informed decision before the inquiry began within the time prescribed by the *CJA*.

My colleague Justice Sopinka expresses surprise at the Conseil's refusal to hear the appellant on the appearance of bias by the Comité resulting from the complainant's identity at the hearing on suspension of the appellant, on the ground that it had already ruled on this matter at the meeting of the Conseil on October 17, 1990 when the complaint was received and the Comité set up. I note that in raising the question of the jurisdiction of the Conseil and the Comité, counsel for the appellant indicated some uncertainty as to whether this argument should be raised before the Conseil or directly by evocation in the Superior Court, and made a point of asking, so as to avoid unnecessary preparation and argument, whether the Conseil would be prepared to reconsider its earlier decision. The answer to this was that the decision on the Conseil's jurisdiction to receive the complaint and set up a committee of inquiry had already been made on October 17 and it would not reconsider that decision. The hearing on the suspension of the appellant from performing her duties was adjourned to October 30, 1990. On October 29, as we know, she initiated through her counsel the proceedings in evocation and for a stay order in the Superior Court. I do not see how these circumstances suggest any untoward precipitous conduct on the part of the Conseil.

tialité des institutions judiciaires. L'opportunité d'ordonner une suspension, en effet, s'apprécie en fonction de la capacité du juge d'agir avec la confiance des parties et de continuer à exercer sa charge d'une façon conforme à l'ordre public. Or, en raison même de la nature de la plainte, force nous est de constater que de tels éléments sont directement mis en cause en l'instance. Je souligne, au surplus, que le Comité étant tenu de commencer son enquête dans les trente jours qui suivent la communication de la plainte au juge qui en fait l'objet (art. 271, al. 2 *LJJ*), il était approprié pour le Conseil de traiter de la question de la suspension lors de la séance du 25 octobre 1990: de cette manière, en effet, il se donnait une marge suffisante pour prendre une décision éclairée avant que ne soit initiée l'enquête dans les délais prévus par la *LJJ*.

Mon collègue le juge Sopinka exprime sa surprise devant le refus du Conseil d'entendre l'appelante sur l'apparence de partialité du Comité découlant de l'identité du plaignant lors de l'audition sur la suspension de l'appelante, en donnant comme raison qu'il s'était déjà prononcé là-dessus lors de la réunion du Conseil le 17 octobre 1990 lorsque la plainte fut reçue et le Comité constitué. Je constate qu'en soulevant la question de compétence du Conseil et du Comité, le procureur de l'appelante avait évoqué une certaine incertitude à savoir si ce moyen devait être soulevé devant le Conseil ou directement par évocation à la Cour supérieure, et a quelque peu insisté pour qu'on lui indique, afin d'éviter une préparation et un débat inutiles, si le Conseil serait prêt à revenir sur sa décision antérieure. Sur quoi on lui répondit que la décision sur la compétence du Conseil pour recevoir la plainte et former un comité d'enquête avait déjà été prise le 17 octobre et qu'il ne reviendrait pas sur sa décision. L'audition sur la suspension de l'appelante quant à l'exercice de ses fonctions a été remise au 30 octobre 1990. Le 29 octobre, elle engageait par ses procureurs, on le sait, les procédures en évocation et pour ordonnance de sursis en Cour supérieure. Je ne crois pas que de ce contexte se dégage quelque précipitation d'agir de mauvais aloi de la part du Conseil.

94 In view of the circumstances as a whole, I agree with the unanimous opinion of the Court of Appeal that there is no reason in the instant case to find that there was any precipitous conduct that might give rise to a reasonable apprehension of bias on the part of the Conseil members.

(b) *The Tone and Language of the Complaint*

95 It should be noted at this point that it was at the Court of Appeal's invitation that counsel for the parties were able to express their views on the question of how the Chief Judge's complaint was worded: the appellant's motion in evocation, which is in the record, does not refer specifically to this issue except in paragraphs 68 and 79, which state respectively that the complaint expresses unequivocal opinions and that it makes accusations based on supposed intentions. It seems clear that this issue was not deliberately made the focus of the case. Be that as it may, it is worth reproducing here in full those parts of the complaint that Rothman J.A., at pp. 186-87, found incompatible with Chief Judge Gobeil's status:

[TRANSLATION] [The appellant's] comments, it cannot be ignored, occur in a specific and extremely serious context, following a lengthy decision by the Comité d'enquête de the Conseil de la magistrature confirming four breaches of professional ethics by Her Honour Judge Andrée Ruffo and, by majority decision, recommending the reprimand (one member proposing that it be recommended to the Minister of Justice that he present a request pursuant to section 95 of the Courts of Justice Act).

A reprimand by the disciplinary authority of a professional body is a very harsh sentence, and everyone expects that the person who is the subject of the reprimand will submit to it peremptorily with deference, with wise discretion and with the dignity that such circumstances dictate.

What is true for a professional person should be even more true for a judge, whose function is precisely to render enforceable judgments, decisions and sentences, and the reserve in his or her conduct and expression, out of deference to the authorities imposing the sanction, should be absolutely exemplary in the community.

Compte tenu de l'ensemble des circonstances, et en accord avec l'avis unanime de la Cour d'appel, il n'y a pas lieu de conclure, en l'instance, à des agissements dénotant une précipitation susceptible de soulever quelque crainte raisonnable de partialité de la part des membres du Conseil.

b) *Le ton et le langage de la plainte*

Il est opportun de rappeler, à ce stade, que c'est à l'invitation de la Cour d'appel que les procureurs des parties ont pu faire valoir leur point de vue sur la question du libellé de la plainte formulée par le juge en chef: la requête en évocation de l'appelante versée au dossier ne contient, en effet, aucune référence précise à cet égard, si ce n'est qu'aux paragraphes 68 et 79, il est respectivement fait mention de ce que la plainte est l'expression d'opinions non équivoques et qu'elle constitue un procès d'intention. Il semble évident, en fait, que la question n'a pas été volontairement placée au centre du débat. Quoi qu'il en soit, il n'est pas inutile de reproduire *in extenso* ci-dessous les extraits de la plainte que le juge Rothman a estimé incompatibles avec le statut du juge en chef Gobeil, aux pp. 1802 et 1803:

[L]es interventions [de l'appelante], on ne peut l'ignorer, se situent dans un contexte précis et très sérieux, soit à la suite d'une longue décision du Comité d'enquête du Conseil de la magistrature retenant quatre fautes déontologiques commises par madame la juge Andrée Ruffo et recommandant majoritairement la réprimande (un membre proposant que recommandation soit faite au Ministre de la Justice pour qu'il présente une requête conformément à l'article 95 de la Loi sur les tribunaux judiciaires).

Or, la réprimande prononcée par l'instance disciplinaire d'un corps professionnel constitue une sentence très sévère et tous s'attendent à ce que la personne visée s'y soumette péremptoirement avec déférence, avec sage discrétion et avec la dignité que commandent telles circonstances.

Ce qui est vrai d'un professionnel devrait l'être davantage d'un juge dont la fonction est justement de rendre des jugements, des décisions et des sentences exécutoires, de sorte que la réserve dans sa conduite et son expression, par respect des instances qui lui imposent une sanction, devrait être absolument exemplaire dans la société.

A reprimand is meaningful and its use as an appropriate disciplinary measure is credible within the community only to the degree that the subject of the reprimand, in this case a judge, accepts it with dignity, recognizing her failings and sincerely wishing to mend her ways. If some other course of action were to be allowed, it would make the reprimand an absolutely useless, if not ridiculous, remedy, and very seriously affect the credibility of the disciplinary process itself, and consequently the very credibility of the judiciary. This is even more obvious in the face of a disciplinary report that is very judicious, very dispassionate, very respectful, and, in my opinion, of remarkable quality overall.

Thus, when the report of the Comité d'enquête concluded that not only could she not do what she did, and was prepared to do again, but that this constituted a breach of section 1 of the Code of Ethics, in deliberate disregard of the rule of law, so that the reprimand ought to have induced her to mend her ways in future, Her Honour Judge Ruffo made the above-quoted statements.

Accordingly, in doing so she contravened section 4 of the Code of Ethics, placing herself in a position where she cannot faithfully carry out her functions. [Emphasis added by Rothman J.A.]

Rothman J.A. went on to quote passages from the complaint in which the Chief Judge commented on the appellant's public statements about resources provided to children (at pp. 187-89):

[TRANSLATION] This set of documents discloses, among other things:

1. That Her Honour Judge Andrée Ruffo enjoys significant support, particularly because:

(a) of the nature of "the cause" of which she has made herself the champion: children;

(b) of the style in which she has pursued her cause, which has been characterized as "disturbing" and "denunciatory";

(c) of the fact that she is a judge.

2. That the conduct of Her Honour Judge Ruffo has created reactions of a nature such that, for many, she is a model of what a judge should be.

Une réprimande n'a de sens et le fait d'y avoir recours comme mesure disciplinaire appropriée ne sera crédible auprès de la population que dans la mesure où la personne visée, ici une juge, l'accepte avec dignité, reconnaissant ses manquements et désirant sincèrement s'amender. Permettre d'agir autrement rend le recours à la réprimande absolument inutile, voire dérisoire, et affecte d'une façon très grave la crédibilité du processus disciplinaire lui-même, conséquemment la crédibilité de la magistrature elle-même. Cela est ici encore plus évident face à un rapport disciplinaire très nuancé, très serein, très respectueux, et dont l'ensemble m'apparaît d'une qualité remarquable.

Ainsi, alors que le rapport du Comité d'enquête conclut que non seulement elle ne pouvait faire ce qu'elle a fait, et ce qu'elle était prête à faire à nouveau, et que cela constituait un manquement à l'article 1 du Code de déontologie, ayant délibérément mis de côté la règle de droit, de sorte que la réprimande devait l'amener à s'amender à l'avenir, madame la juge Ruffo fait les déclarations précitées.

Conséquemment, elle enfreint alors le quatrième article du Code de déontologie, se plaçant dans une situation telle qu'elle ne peut utilement remplir ses fonctions. [Les italiques sont du juge Rothman.]

Le juge Rothman poursuit alors en relevant les passages de la plainte où le juge en chef commente les interventions publiques de l'appelante au regard des ressources prodiguées aux enfants (aux pp. 1803 et 1804):

De tous ces documents se dégagent, entre autres:

1 — Que madame la juge Andrée Ruffo jouit d'un support important particulièrement en raison:

a) de la nature de «la cause» dont elle s'est faite la championne: les enfants;

b) du style qu'elle a pour la faire adopter et que l'on a qualifié de «dérangeante» (*sic*), de «dénoncateur»;

c) du fait qu'elle est juge.

2 — Que le comportement de madame la juge Ruffo a créé des réactions de nature à faire en sorte que pour plusieurs, comme juge, elle est le modèle.

3. That, on the other hand, some disagree with the fact that, being a judge, she behaves publicly as she does, regardless of the merit of the cause she has embraced.

4. That, for some people, who have confused the nature of the complaints to the Conseil's Comité d'enquête with her later conduct, she is being treated unfairly by the judiciary and the Conseil de la magistrature.

5. That a great number, given the merit of Ms. Ruffo's cause and her tenacity or enthusiasm in defending or promoting it, overlook or subordinate the ethical issue of her conduct in face of the rules of professional ethics governing judges and the fundamental concept of acting in a reserved manner.

6. That Ms. Ruffo has for some people become the almost exclusive symbol of the struggle on behalf of children and their rights.

7. That her conduct has brought her support that is completely inappropriate for a judge; the support of five parliamentarians, as elected members.

8. *That Her Honour Judge Ruffo has become "a case", "an affair: the Ruffo affair", which puts squarely at issue the objectivity, impartiality and independence that a judge must be seen to demonstrate in all circumstances.*

I have referenced my intervention to date to specific complaints. It is possible that, as I submit, some specific actions, some specific situations constitute specific breaches of the code of ethics. However, it is impossible, in the case of Her Honour Judge Ruffo, not to consider the conduct as a whole that she has voluntarily and deliberately adopted for more than two years and that has now made her a known public figure, a "star", a "heroine", a "Joan of Arc", "an affair".

Notwithstanding the opinion of her Chief Judge, notwithstanding certain public disagreements, notwithstanding the disagreement of her colleagues, which is known to her, and, since September 19, 1990, notwithstanding the report of the Comité d'enquête and the reprimands addressed to her by the Conseil, she says she does not wish to change her style and states publicly that she intends to continue.

The totality of the observations, comments, criticisms, denunciations, positions, statements and associations with groups and campaigns, and the frequency of same,

3 — Que, par contre, certains sont en désaccord avec le fait qu'étant juge, elle se comporte publiquement comme elle le fait, indépendamment de la valeur de la cause qu'elle a adoptée.

4 — Que, pour certains, elle est traitée injustement par la magistrature et le Conseil de la magistrature alors que l'on a confondu la nature des plaintes devant le Comité d'enquête du Conseil avec son comportement ultérieur.

5 — Qu'un grand nombre, vu la valeur de la cause de madame Ruffo et l'acharnement ou l'ardeur qu'elle met à la défendre ou à la proposer, escamote ou mette comme secondaire la question éthique du comportement face aux règles de déontologie gouvernant les juges et face à la notion fondamentale de réserve.

6 — Que madame Ruffo est devenue, pour plusieurs, le symbole quasi exclusif de la lutte pour les enfants et leurs droits.

7 — Que son comportement a amené des supports tout à fait inappropriés pour un juge: de celui de cinq députés, comme députés.

8 — *Que madame la juge Ruffo est devenue «un cas», «une affaire: l'affaire Ruffo», ce qui met directement en cause l'objectivité, l'impartialité et l'indépendance dont le juge doit manifestement faire preuve en toutes circonstances.*

J'ai ponctué mon intervention à date de plaintes précises. Il est possible que, comme je le soumets, des gestes précis, des situations précises constituent des manquements déontologiques précis. Il est impossible, par contre, dans le cas de madame la juge Ruffo de ne pas considérer l'ensemble des comportements qu'elle a volontairement et délibérément adoptés depuis plus de deux ans et qui l'a amenée à être aujourd'hui une figure publique connue, une «vedette», une «héroïne», une «Jeanne D'Arc», «une affaire».

Malgré l'avis de son Juge en chef, malgré certains désaccords publics, malgré le désaccord connu par elle de ses collègues et malgré, depuis le 19 septembre 1990, le rapport du Comité d'enquête et les réprimandes que lui a adressées le Conseil, elle déclare ne pas vouloir changer son style et déclare publiquement entendre continuer.

L'ensemble des observations, des commentaires, des critiques, des dénonciations, des prises de position, des déclarations, des associations avec des groupes, à des

regardless of forum, and her attitude since the reprimand of September 19, now lead me to *conclude as follows in the case of Her Honour Judge Andrée Ruffo*:

1. *She has violated and continues to violate the duty to act in a reserved manner which every judge is required to observe;*

2. *She has ignored and continues to ignore the imperative duty of impartiality and objectivity of the Code of Ethics and of the Canadian Charter of Rights and Freedoms and of the Quebec Charter of Human Rights, which she invoked on her own behalf when she claimed she had been deprived of her fundamental right of free speech;*

3. *She has been and continues to be heedless about preserving the independence of the judiciary and accordingly of the courts, the independence of which is guaranteed to citizens by the Canadian and Quebec charters;*

4. *She has either engaged in activities or associated with movements or campaigns the positive value of which is of course obvious, but in a manner and in circumstances incompatible with the exercise of judicial authority;*

5. *In practice, she has placed herself in a position where she cannot faithfully carry out her functions;*

6. Her obvious desire to make the general public the judge of the ethical situation and of her disagreement with the findings of the report of the Comité d'enquête and the reprimand of the Conseil de la magistrature offends judicial dignity in the ethical meaning of the word and impeaches the independence of the judiciary, from which she cannot dissociate herself as an institution. [Emphasis added by Rothman J.A.]

I note at the outset that the complaint's tone and content must be assessed on the basis of its specific nature: as I stated earlier, it focuses on an overall situation involving both a judge's conduct and the public's possible perception thereof. By raising what he considered a violation of the duty to act in a reserved manner, Chief Judge Gobeil was relying on a flexible and all-encompassing concept, which meant that the complaint had to set out such basic information as the nature of the rule to be observed, the facts that indicated the viola-

campagnes, la fréquence de tout cela, l'indifférenciation des forums, l'attitude depuis la réprimande du 19 septembre font en sorte aujourd'hui que *j'en arrive à la conclusion suivante dans le cas de madame la juge Andrée Ruffo*:

1. *Elle a enfreint et elle continue d'enfreindre le devoir de réserve auquel tout juge est tenu;*

2. *Elle a ignoré et elle continue d'ignorer le devoir d'impartialité et d'objectivité impératif du Code de déontologie et de la Charte canadienne des droits et libertés et de la Charte québécoise des droits de la personne qu'elle revendiquait pour elle alors qu'elle prétendait qu'elle était privée de son droit fondamental d'expression;*

3. *Elle n'a pris aucune précaution et elle continue de ne prendre aucune précaution pour préserver l'indépendance de la magistrature et conséquemment des tribunaux dont l'indépendance est également assurée aux personnes de la Charte canadienne et la Charte québécoise;*

4. *Elle s'est soit engagée dans des activités ou soit associée à des mouvements ou des campagnes dont la valeur positive est certes évidente mais d'une manière et dans des circonstances incompatibles avec l'exercice du pouvoir judiciaire;*

5. *Dans la pratique, elle s'est mise dans une situation telle qu'elle ne peut exercer utilement sa fonction;*

6. Sa volonté évidente de rendre le grand public arbitre de sa situation déontologique et de son désaccord avec les conclusions du rapport du Comité d'enquête et de la réprimande du Conseil de la magistrature enfreint la dignité du juge au sens déontologique du terme et porte atteinte à l'indépendance de la magistrature dont elle ne peut se dissocier comme institution. [Les italiques sont du juge Rothman.]

D'entrée de jeu, je souligne que le ton et la teneur de la plainte doivent nécessairement s'apprécier en fonction de sa nature particulière qui est de s'attacher, comme je l'ai déjà mentionné plus haut, 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. En soulevant ce qu'il considérait être une atteinte au devoir de réserve, le juge en chef Gobeil s'est trouvé à faire appel à une notion souple et englobante ce qui requérait, par là même,

tion and the appropriate remedy in the specific circumstances of the case. I will have an opportunity to outline this concept later.

97

Because of the general nature of the duty to act in a reserved manner, it was thus necessary for the complainant to specify and explain the relevant aspects that he felt might impair Judge Ruffo's ability to perform her duties, and in particular to continue to be seen as impartial. In light of this, it was clearly helpful to deal with specific facts and also to describe a more general situation. This required the complainant to assess the impact of a body of information. Because of the quantity and scope of the impugned attitudes and facts, the complaint resembles an indictment, and it is true that this is reinforced by the tone used by its author. However, the complainant cannot be criticized for setting out facts and conduct that were no more nor less than the matter to be assessed by the Comité, however extensive it might be. This matter could not in itself affect a reasonable and well-informed person's perception of the Comité's impartiality.

98

In fact, the concerns expressed about the complaint have to do with the fact that it passes judgment. Although this is inherent in any complaint, the Chief Judge is being criticized here specifically for his categorical and condemnatory language. The complaint shows that Chief Judge Gobeil and Judge Ruffo disagreed in their respective ideas about judges' freedom of expression. It is true that in this respect one might have wished that the complaint had been worded more neutrally and that after setting out the relevant facts it had simply concluded that an inquiry was needed. Without approving the wording that the Chief Judge chose to use for this purpose, I note that while he vigorously condemned the appellant's conduct he did not attack her personally. It should be specified in this regard that expressions such as "Joan of Arc",

que soient exposés dans la plainte des éléments fondamentaux comme la nature de la règle à respecter, les faits qui en dénotent la transgression et le remède approprié, au regard des circonstances particulières de l'affaire. J'aurai d'ailleurs l'occasion de préciser les contours de cette notion un peu plus loin.

Ainsi, vu la généralité du devoir de réserve, il était donc nécessaire que le plaignant précise et explique les aspects pertinents qu'il concevait comme susceptibles de porter atteinte à l'aptitude du juge Ruffo de remplir ses fonctions, notamment pour continuer à être perçue comme impartiale. Dans cette perspective, il est aisé de constater qu'il devenait utile de traiter de faits précis et aussi d'exposer une situation plus générale. Ceci impliquait une appréciation des effets d'un ensemble d'éléments de la part du plaignant. Or, en raison du nombre et de la portée des attitudes et des faits reprochés, la plainte dégage l'allure d'un réquisitoire et ceci, il est vrai, davantage en raison du ton employé par son auteur. On ne saurait pourtant faire reproche au plaignant d'avoir exposé des faits et des comportements qui constituaient, ni plus ni moins, la matière à soumettre à l'appréciation du Comité, si abondante soit-elle. Cette matière ne pouvait toucher en elle-même la perception d'impartialité du Comité par une personne raisonnable et bien renseignée.

En réalité, les inquiétudes qui ont été exprimées au regard de la plainte visent le fait que celle-ci porte jugement. Quoique cet état de choses, en fait, soit inhérent à toute plainte, le reproche que l'on adresse ici au juge en chef s'attache particulièrement à son mode d'expression catégorique et portant condamnation. La plainte fait voir, en effet, une confrontation entre le juge en chef Gobeil et le juge Ruffo sur les conceptions respectives de ces derniers en ce qui concerne la liberté d'expression d'un juge. Il est vrai, à cet égard, qu'on aurait pu souhaiter que celle-ci soit rédigée de façon plus neutre et qu'elle se borne, après un exposé des faits pertinents, à conclure à la nécessité de tenir une enquête. Sans approuver la formulation qu'a choisi d'employer le juge en chef pour ce faire, je souligne néanmoins que si ce dernier condamne

“Ruffo affair” and “accusatory”, which seem vindictive at first glance, in fact merely restate terms used by the press itself. They were used to illustrate the nature of the allegations made by the Chief Judge, who was not, however, the source of such comments. In addition, it should be mentioned that the Chief Judge criticized the appellant not for espousing a cause — he himself considered it a worthwhile one — but for doing so as a member of the judiciary. The appellant’s suggestion that the complaint makes accusations based on supposed intentions can therefore not be accepted, as the Chief Judge’s concerns related not to illegitimate intentions but to activities and the public’s perception of them.

In the final analysis, what is in issue here is the tone used and the position of the person using it, not so much on their own account as because of their anticipated effect on a well-informed person’s perception of the impartiality of the Comité responsible for deciding the outcome of the complaint in this case. To evaluate whether this apprehension is justified, it is necessary to assess the position of both the Chief Judge and the decision maker as well as the relationship between them. It is not necessary at this point to repeat the earlier analysis with respect to institutional bias. It should suffice to note that the Chief Judge’s position carries with it no, or at best very little, direct or material authority. His moral authority, moreover, is legitimate and 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 diametrically opposed and generally fervently defended. On this point, I adopt the comments of Chevalier J.A., at p. 199:

vigoureusement une série de comportements, il ne formule pourtant aucune attaque personnelle à l’endroit de l’appelante. Il y a lieu de préciser, à ce titre, que des expressions telles que «Jeanne D’Arc», «affaire Ruffo» et «dénonciatrice», à première vue vindicatives, ne font, en fait, que reprendre les termes employés par la presse écrite elle-même, illustrant ainsi la nature des reproches formulés par le juge en chef, auquel on ne peut, toutefois, attribuer l’origine de tels propos. Je fais remarquer, au surplus, que le juge en chef ne reproche pas à l’appelante d’avoir épousé une cause — il est lui-même d’avis que celle-ci est louable — il lui reproche de faire ainsi en tant que membre de la magistrature. On ne saurait donc qualifier, comme le suggère l’appelante, cette plainte de procès d’intention, les inquiétudes du juge en chef portant non pas sur des intentions non légitimes mais plutôt sur des activités et sur la perception qui s’en dégage au sein du public.

En définitive, ce qui est en cause ici, c’est le ton de même que la fonction de celui qui l’emploie, non pas tant en leur qualité qu’en raison de leur effet anticipé sur la perception qu’aurait une personne bien renseignée de l’impartialité du Comité, chargé de décider du sort de la plainte en l’instance. Afin d’évaluer le bien-fondé de cette appréhension, il est nécessaire d’apprécier la position qu’occupe le juge en chef autant que celle du décideur ainsi que les relations qui ont cours entre ces derniers. Il n’y a pas lieu, ci-dessous, de se livrer à nouveau à un exercice qui a déjà été fait au chapitre de la partialité institutionnelle. Qu’il suffise, néanmoins, de rappeler que la position du juge en chef est caractérisée par une autorité directe ou matérielle absente ou, au mieux, très minime. Son autorité morale, par ailleurs, est légitime et ne serait malsaine que si elle faisait adopter des opinions que ne partage pas le décideur. Quant au Comité, il est composé, pour la plupart, de professionnels de la justice, liés par un serment, et dont les fonctions requièrent, par essence, de pouvoir trancher sereinement entre des thèses diamétralement opposées et généralement défendues avec ferveur. Je fais miens, à cet égard, les propos du juge Chevalier, à la p. 1810:

[TRANSLATION] [A] well-informed citizen cannot be unaware that hearing and determining disputes is a judge's bread and butter. He is therefore, by necessity, required to work in an essentially adversarial context in which the parties naturally display hostility toward each other, accusing each other, attacking and counter-attacking, and in which the exaggeration with which they often present their respective positions is commonplace in his court.

This typical judge is thus, to the knowledge of the informed citizen, a professional accustomed to presiding day after day over acrimonious debates in the midst of which he must remain serene, keep calm and in all circumstances separate what is receivable from what is not.

100 To conclude on this point, mention should be made of *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 282, in which this Court had to rule on the validity of the Ontario Labour Relations Board's practice of holding a meeting of the full Board to discuss the draft of the decision to be rendered by a three-member panel. This practice had been institutionalized to promote consistency in Board decisions.

101 A majority of the judges of this Court found that such discussions did not prevent a decision maker from adjudicating in accordance with his or her own conscience or constitute an obstacle to his or her freedom, as the ultimate decision would be that of the decision maker for which he or she would assume full responsibility. Applied to the circumstances of the present case, the principle underlying this finding suggests that the experience of Comité members confirms their independence and impartiality. They have nothing to gain by not deciding as their consciences dictate and nothing to lose by doing justice. 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.

102 In light of the foregoing, I am of the view that the specific circumstances of the case cannot give rise to an apprehension in the mind of a reasonable and well-informed person that the members of the

[Le] citoyen bien renseigné ne pourra ignorer que le pain quotidien du juge consiste à entendre des litiges et à en adjuer. Il est donc, par la force des choses, appelé à œuvrer dans un contexte essentiellement contradictoire où les parties font naturellement montre d'hostilité l'une à l'égard de l'autre, où elles s'accusent, attaquent et contre-attaquent, et où l'outrance avec laquelle elles présentent souvent leurs positions respectives est lieu commun devant son tribunal.

Ce juge type est donc, à la connaissance du citoyen informé, un professionnel habitué à présider jour après jour des débats acrimonieux au milieu desquels il doit rester serein, garder son calme et faire en toutes circonstances la part de ce qui est recevable comme de ce qui ne l'est pas.

Pour clore ce chapitre, il est utile de rappeler l'arrêt *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 282, où notre Cour a dû décider du bien-fondé d'une pratique suivie par la Commission des relations de travail de l'Ontario, en vertu de laquelle celle-ci tenait une réunion plénière pour débattre l'avant-projet de décision que devait rendre un banc de trois commissaires. Cette pratique avait été institutionnalisée à des fins de cohérence dans les décisions de la Commission.

Notre Cour a conclu, à la majorité, que ces discussions n'empêchaient pas un décideur de juger selon sa propre conscience, pas plus qu'elles ne constituaient une entrave à sa liberté, la décision ultime et la pleine responsabilité de celle-ci lui revenant entièrement. Appliqué aux circonstances qui prévalent en l'espèce, le principe qui sous-tend cette dernière conclusion laisse entendre que l'expérience des membres du Comité confirme leur indépendance et leur impartialité. Ceux-ci, en effet, n'ont rien à gagner en ne décidant pas selon leur conscience pas plus qu'ils n'ont à perdre en rendant justice. Il n'y a pas lieu de craindre, en conséquence, que les membres du Comité se voient influencés par le langage de la plainte ni par le statut particulier de son auteur.

À la lumière de ce qui précède, je suis d'avis que les circonstances particulières de l'affaire ne sont pas susceptibles d'éveiller, dans l'esprit d'une personne raisonnable et bien renseignée, la crainte

Conseil and of the Comité do not have the impartiality necessary to perform their duties.

B. Whether Section 8 of the Code of Ethics is Void for Vagueness

In support of her appeal, the appellant is challenging, under s. 2(b) of the Canadian Charter, the constitutional validity of s. 8 of the *Code of Ethics*, which establishes the duty of judges appointed under the *CJA* to act in a reserved manner. With respect, since the Comité has not yet had an opportunity to hear the merits of the case, it appears premature for this Court to rule on this delicate issue, in a context in which no evidence has been adduced and no light can be shed on the issue by lower court judgments (see in this regard *Muckay v. Manitoba*, [1989] 2 S.C.R. 357, at pp. 361-63; *Danson v. Ontario (Attorney General)*, [1990] 2 S.C.R. 1086, at pp. 1099-1101; and *Hy and Zel's Inc. v. Ontario (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 675, at pp. 693-94). The issue submitted to this Court by the appellant is one relating to application, which must be shaped by circumstances and should not be dealt with in the abstract. Accordingly, the following comments will be confined to the subject matter of s. 8 of the *Code of Ethics* rather than its application to the facts involved in this case. I have reproduced the section below for ease of reference:

8. In public, the judge should act in a reserved, serene and courteous manner.

When the appeal was heard, the appellant focused her argument on the vagueness of the duty to act in a reserved manner. I note, however, that she discontinued her appeal to this Court in the case that dealt directly with this issue (*Ruffo v. Conseil de la magistrature*, [1989] R.J.Q. 2432 (Sup. Ct.), Philippon J., aff'd (1992), 98 D.L.R. (4th) 202 (Que. C.A.)). Nevertheless, I feel that certain observations on this question are in order.

I had an opportunity to consider the vagueness theory in depth in *R. v. Nova Scotia Pharmaceuti-*

que les membres du Conseil et du Comité soient privés de l'impartialité nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.

B. La nullité de l'art. 8 du Code de déontologie pour cause d'imprécision

Au soutien de son pourvoi, l'appelante conteste la validité constitutionnelle de l'art. 8 du *Code de déontologie*, qui consacre le devoir de réserve des juges nommés en vertu de la *LTJ*, au regard de l'al. 2b) de la *Charte* canadienne. Avec égards, le Comité n'ayant pas encore eu l'occasion d'entendre l'affaire au fond, il apparaît prématuré que la Cour se prononce sur cette question délicate, 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 (voir à ce sujet les affaires *Mackay c. Manitoba*, [1989] 2 R.C.S. 357, aux pp. 361 à 363; *Danson c. Ontario (Procureur général)*, [1990] 2 R.C.S. 1086, aux pp. 1099 à 1101; et *Hy and Zel's Inc. c. Ontario (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 675, aux pp. 693 et 694). La question que nous soumet l'appelante, en effet, en est une d'application, qui doit être moulée aux circonstances et qu'il n'est pas sage de traiter dans l'abstrait. Aussi convient-il de limiter les propos à venir à la matière dont traite l'art. 8 du *Code de déontologie*, plutôt qu'à l'application de cette dernière au regard des faits qui ont donné naissance au litige. Je reproduis cet article ci-dessous afin d'en faciliter la consultation:

8. Dans son comportement public le juge doit faire preuve de réserve, de courtoisie et de sérénité.

Lors de l'audition du pourvoi, l'appelante a fait de l'imprécision du devoir de réserve le principal élément de sa plaidoirie. Je constate, pourtant, qu'elle s'est désistée de son appel devant notre Cour dans le dossier qui envisageait directement cette question (*Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1989] R.J.Q. 2432 (C.S.), le juge Philippon, conf. par (1992), 10 Admin. L.R. (2d) 291 (C.A. Qué.)). Il m'apparaît néanmoins pertinent de formuler certaines observations à ce propos.

J'ai eu l'occasion d'étudier la théorie de l'imprécision en profondeur dans l'arrêt *R. c. Nova*

cal Society, [1992] 2 S.C.R. 606. The same analysis also served as a premise for my reasons in *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 1031. Essentially, a legal norm will be found to be sufficiently precise if it gives rise to “legal debate”, as I explained at pp. 639-40:

[These norms] bear substance, and they allow for a discussion as to their actualization. They therefore limit enforcement discretion by introducing boundaries, and they also sufficiently delineate an area of risk to allow for substantive notice to citizens.

A vague provision does not provide an adequate basis for legal debate, that is for reaching a conclusion as to its meaning by reasoned analysis applying legal criteria. It does not sufficiently delineate any area of risk, and thus can provide neither fair notice to the citizen nor a limitation of enforcement discretion. Such a provision is not intelligible, to use the terminology of previous decisions of this Court, and therefore it fails to give sufficient indications that could fuel a legal debate. It offers no grasp to the judiciary. This is an exacting standard, going beyond semantics. [Emphasis added.]

106 The assessment of whether the duty to act in a reserved manner falls within these parameters certainly requires that this duty be defined with a certain clarity. However, I do not think it is up to this Court to define the duty in relation to the specific circumstances of the case: the responsibility for doing so lies primarily with the Comité and, more generally, with the individuals and bodies responsible for judicial ethics. Furthermore, the responsibility for determining what behaviour best reflects the requirements inherent in this duty, and for adopting that behaviour, lies primarily with each judge, whose appointment is a sign of confidence in him or her personally.

107 The duty of judges to act in a reserved manner is a fundamental principle. It is in itself an additional guarantee of judicial independence and impartial-

Scotia Pharmaceutical Society, [1992] 2 R.C.S. 606. Cette même analyse sert d'ailleurs de prémisses à mes motifs dans l'arrêt *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031. Essentiellement, une norme juridique sera jugée suffisamment précise si elle donne lieu à un «débat judiciaire», comme je l'explique aux pp. 639 et 640:

[Ces normes] comportent une substance et permettent la discussion sur leur actualisation. Elles limitent donc le pouvoir discrétionnaire en introduisant des lignes de démarcation et elles délimitent suffisamment une sphère de risque pour que les citoyens soient prévenus quant au fond de la norme à laquelle ils sont assujettis.

Une disposition imprécise ne constitue pas un fondement adéquat pour un débat judiciaire, c'est-à-dire pour trancher quant à sa signification à la suite d'une analyse raisonnée appliquant des critères juridiques. Elle ne délimite pas suffisamment une sphère de risque et ne peut donc fournir ni d'avertissement raisonnable aux citoyens ni de limitation du pouvoir discrétionnaire dans l'application de la loi. Une telle disposition n'est pas intelligible, pour reprendre la terminologie de la jurisprudence de notre Cour, et ne donne par conséquent pas suffisamment d'indication susceptible d'alimenter un débat judiciaire. Elle ne donne aucune prise au pouvoir judiciaire. C'est là une norme exigeante, qui va au-delà de la sémantique. [Je souligne.]

L'évaluation de la conformité de la règle de réserve avec de tels paramètres requiert, certes, que l'on cerne ses contours avec une certaine netteté. J'estime néanmoins qu'il n'appartient pas à notre Cour de définir le devoir de réserve au regard des circonstances particulières de l'affaire: cette tâche, en effet, relève en premier lieu du Comité et, de façon plus générale, des personnes et organismes responsables de la déontologie judiciaire. La responsabilité de déterminer et d'adopter les comportements qui traduisent au mieux les exigences inhérentes à ce devoir incombe par ailleurs en tout premier lieu à chaque juge, dont la nomination témoigne de la confiance mise en sa personne.

Le devoir de réserve lié à la charge de magistrat est un principe fondamental. En soi, il est une garantie supplémentaire de l'indépendance et de

ity, and is aimed at ensuring that the public's perception in this respect is not affected. The value of such an objective can be fully appreciated when it is recalled that judges are the sole impartial arbiters available where the other forms of dispute resolution have failed. The respect and confidence inspired by this impartiality therefore naturally require that judges be shielded from tumult and controversy that may taint the perception of impartiality to which their conduct must give rise.

The duty to act in a reserved manner has been enshrined in principle at the international level in various documents, including the *Universal Declaration on the Independence of Justice* adopted unanimously at the final plenary session of the World Conference on the Independence of Justice held in Montreal on June 10, 1983 and set out in S. Shetreet and J. Deschênes, eds., *Judicial Independence: The Contemporary Debate* (1985), at pp. 447 *et seq.* It provides as follows:

2.10 Judges shall always conduct themselves in such a manner as to preserve the dignity of their office and the impartiality and independence of the judiciary. Subject to this principle, judges shall be entitled to freedom of belief, expression, association and assembly. [Emphasis added.]

As well, the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, which was held in Milan in 1985, adopted the *Basic Principles on the Independence of the Judiciary* (published in 1988 by the United Nations Department of Public Information), which provide *inter alia* as follows:

8. In accordance with the Universal Declaration of Human Rights, members of the judiciary are like other citizens entitled to freedom of expression, belief, association and assembly; provided, however, that in exercising such rights, judges shall always conduct themselves in such a manner as to preserve the dignity of their office and the impartiality and independence of the judiciary. [Emphasis added.]

A number of writers have also dealt with the duty to act in a reserved manner. See, for example,

l'impartialité judiciaires et vise à assurer que la perception du justiciable ne soit pas affectée sous ce rapport. La valeur d'un tel objectif s'apprécie pleinement, d'ailleurs, lorsqu'il est rappelé que les juges demeurent les seuls arbitres impartiaux à qui l'on peut recourir dans les cas où les autres modes de résolution de conflits s'avèrent infructueux. Le respect et la confiance qui s'attachent à cette impartialité commandent donc tout naturellement que le juge soit à l'abri de remous et de controverses susceptibles d'entacher la perception d'impartialité que doit dégager son comportement.

La règle de réserve a été consacrée dans son principe à l'échelle internationale dans divers documents, parmi lesquels il faut mentionner la *Déclaration universelle sur l'indépendance de la justice*, adoptée à l'unanimité à la session plénière finale de la Conférence mondiale sur l'Indépendance de la Justice, tenue à Montréal le 10 juin 1983, et rapportée aux pp. 462 et suiv. de l'ouvrage de S. Shetreet et J. Deschênes, dir., *Judicial Independence: The Contemporary Debate* (1985). Elle dispose en ces termes:

2.10 Les juges agissent toujours de manière à préserver la dignité de leurs fonctions ainsi que l'impartialité et l'indépendance de la magistrature. Sujet à ce principe, les juges jouissent de la liberté d'expression, d'association et d'assemblée. [Je souligne.]

De même, lors du VII^e Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Milan, en 1985, ont été adoptés les *Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature* (publiés en 1988 par le Département de l'information de l'Organisation des Nations Unies) et qui prévoient, notamment:

8. Selon la Déclaration universelle des droits de l'homme, les magistrats jouissent, comme les autres citoyens, de la liberté d'expression, de croyance, d'association et d'assemblée; toutefois, dans l'exercice de ces droits, ils doivent toujours se conduire de manière à préserver la dignité de leur charge et l'impartialité et l'indépendance de la magistrature. [Je souligne.]

Nombre d'auteurs ont également traité du devoir de réserve. Je cite, à titre indicatif, les ouvrages et

Canadian Judicial Council, *Commentaries on Judicial Conduct* (1991); The Hon. Mr. Justice Thomas, *Judicial Ethics in Australia* (1988); Steven Lubet, *Beyond Reproach: Ethical Restrictions on the Extrajudicial Activities of State and Federal Judges* (1984); Shetreet and Deschênes, *supra*; A. W. MacKay, "Judicial Free Speech and Accountability: Should Judges Be Seen but Not Heard" (1993), 3 *N.J.C.L.* 159; M. Felsky, "The Berger Affair and the Independence of the Judiciary" (1984), 42(1) *U.T. Fac. L. Rev.* 118; J. Webber, "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; and L. Dion, "Plus de démocratie pour les juges" (1981), 41 *R. du B.* 199. There is no need to discuss the specific content of these documents here; it should simply be noted that they all reach the same conclusion: they recognize in every respect that there is a need for standards of conduct within the judiciary designed to maintain the public's confidence in it so as to ensure the continuity of the rule of law in its present form. I recognize that the same consensus does not exist among these writers regarding how such standards can be translated into conduct, be it conduct that is appropriate in court or conduct that judges may adopt in public. Some are strict while others advocate greater freedom. This situation, which some see as a sign of dissatisfaction and as a clear invitation to establish more precisely defined parameters for the duty to act in a reserved manner, is in my opinion legitimate and natural. It is simply the reflection of ethical rules themselves, which by nature are difficult to define precisely.

articles suivants: Conseil canadien de la magistrature, *Propos sur la conduite des juges* (1991); l'honorable juge Thomas, *Judicial Ethics in Australia* (1988); Steven Lubet, *Beyond Reproach: Ethical Restrictions on the Extrajudicial Activities of State and Federal Judges* (1984); Shetreet et Deschênes, *op. cit.*; A. W. MacKay, «Judicial Free Speech and Accountability: Should Judges Be Seen but Not Heard» (1993), 3 *N.J.C.L.* 159; M. Felsky, «The Berger Affair and the Independence of the Judiciary» (1984), 42(1) *U.T. Fac. L. Rev.* 118; J. Webber, «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; et L. Dion, «Plus de démocratie pour les juges» (1981), 41 *R. du B.* 199. Il n'y a pas lieu, en l'instance, de s'attacher au contenu spécifique de ces documents mais plutôt d'en dégager l'essence commune, qui reconnaît, à tous égards, la nécessité qu'il existe au sein de la magistrature des normes de conduite conçues pour soutenir la confiance que place le justiciable en cette dernière et ceci, pour assurer la permanence de la règle de droit telle qu'elle s'exprime aujourd'hui. Je reconnais qu'on ne trouve pas chez les auteurs ce même consensus en ce qui concerne la façon dont ces normes peuvent se traduire en comportements, qu'il s'agisse de ceux qui siéent à la conduite en cour ou de ceux que le magistrat peut adopter en public. Certains auteurs, en effet, se montrent stricts; d'autres préconisent une plus grande ouverture. Cet état de choses, que certains perçoivent comme l'indication d'un malaise et une invitation formelle à entourer le devoir de réserve de paramètres mieux définis est cependant, à mon sens, légitime et naturel. Il n'est, en fait, que le reflet de la règle de déontologie elle-même qui, par nature, peut difficilement se prêter à des définitions précises.

110 Ethical rules are meant to aim for perfection. They call for better conduct not through the imposition of various sanctions but through compliance with personally imposed constraints. A definition, on the other hand, sets out fixed rules and thus tends to become an upper limit, an implicit authorization to do whatever is not prohibited. There is no doubt that these two concepts are difficult to

La règle de déontologie, en effet, se veut une ouverture vers la perfection. Elle est un appel à mieux faire, non par la sujétion à des sanctions diverses mais par l'observation de contraintes personnellement imposées. Une définition, par ailleurs, en déterminant des règles fixes, tend par là même à devenir un plafond, une autorisation implicite de poser les gestes qui ne se veulent pas

reconcile, and this explains the general nature of the duty to act in a reserved manner: as an ethical standard, it is more concerned with providing general guidance about conduct than with illustrating specifics and the types of conduct allowed. It is interesting to note in this regard the comments of Professor H. Patrick Glenn on the *Code of Ethics* adopted in 1987 by the Canadian Bar Association. They are of general application and particularly enlightening in this context: "It is, in short, a Code which instructs in how to act, and not in what to do" (see "Professional Structures and Professional Ethics" (1990), 35 *McGill L.J.* 424, at p. 438). Moreover, the distinctive nature of ethical standards becomes apparent when they are compared with the standard for recusal set out in art. 234 of the *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25. Article 234 contains a series of precisely defined criteria such as relationship, mortal enmity and conflict of interest, which when present make it possible to initiate recusal proceedings against a judge. Recusal is therefore a necessary sanction for a violation that has already occurred or been perceived, whereas the primary purpose of ethics, in contrast, is to prevent any violation and maintain the public's confidence in judicial institutions. It goes without saying that the same legislative response is not required for these two separate concepts.

In short, more precision cannot be required of ethical rules than their subject matter allows. This does not in itself violate the principle that a professional whose conduct is in question must be able to know both the specific facts alleged against him or her and the substance of the standard he or she is alleged to have breached. In "L'imprécision des codes de déontologie professionnelle" (1977), 37 *R. du B.* 669, at p. 671, Y. Ouellette makes the following comments on this point, which still hold true:

[TRANSLATION] . . . breaches of discipline do not have to be defined as precisely as penal offences. Codes of eth-

prohibés. Ces deux notions, sans nul doute, s'avèrent difficiles à réconcilier. Voilà qui explique la généralité du devoir de réserve qui, en tant que norme déontologique, cherche davantage à prodiguer des conseils d'ensemble quant à la conduite que d'en illustrer le détail et les manifestations permises. Il est intéressant de relever, à ce titre, les propos que tient le professeur H. Patrick Glenn à l'égard du *Code de déontologie* adopté en 1987 par l'Association du Barreau canadien. Ceux-ci, en effet, sont d'application générale et se veulent particulièrement éclairants dans le cadre de la présente: [TRADUCTION] «Bref, c'est un code qui dit comment agir, et non ce qu'il faut faire» (voir l'article «Professional Structures and Professional Ethics» (1990), 35 *R.D. McGill* 424, à la p. 438). La particularité de la norme déontologique est par ailleurs mise en relief lorsqu'on la compare avec celle de la récusation, exposée à l'art. 234 du *Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25. On y trouve une série de critères précisément définis tels la parenté, l'inimitié capitale ou encore les conflits d'intérêts et qui permettent, lorsque la situation se présente, d'initier la procédure de récusation à l'égard d'un juge. Celle-ci, dès lors, s'impose nécessairement comme la sanction d'une atteinte déjà réalisée ou perçue alors que l'objet premier de la déontologie, à l'opposé, est de prévenir toute atteinte et de maintenir la confiance du public dans les institutions judiciaires. Il va de soi qu'il n'y a pas à fournir une réponse législative identique à l'endroit de ces deux concepts distincts.

On ne peut exiger, en somme, plus de précision à l'endroit de la règle de déontologie que celle à laquelle sa matière se prête. Ceci, en soi, ne porte aucunement atteinte au principe qui veut que le professionnel dont la conduite est en cause soit en mesure de connaître, outre les faits précis qu'on lui reproche, la substance de la norme à laquelle on prétend qu'il a contrevenu. À cet égard, l'auteur Y. Ouellette, dans son article intitulé «L'imprécision des codes de déontologie professionnelle» (1977), 37 *R. du B.* 669, tient, à la p. 671, des propos qui se veulent toujours actuels:

. . . la faute disciplinaire n'a pas à être définie avec la même précision que l'infraction pénale. Il est donc per-

ics and discipline may thus be considered an exception to the rule that regulations must be certain or precise.

Indeed, an examination of some codes of professional ethics reveals a number of provisions that, while vague, set out fundamental principles that by their very nature are general yet probably perfectly intelligible to those in the profession. [Emphasis added.]

112 This last passage illustrates the distinction that must be made between vagueness in the everyday sense and constitutional vagueness. In this respect, 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, as I explained in *Nova Scotia Pharmaceutical Society, supra*. By way of illustration, I should mention that the issue of the duty to act in a reserved manner was discussed in *Ruffo v. Conseil de la magistrature*, [1989] R.J.Q. 2432 (Sup. Ct.), Philippon J., aff'd (1992), 98 D.L.R. (4th) 202 (Que. C.A.); the Superior Court and the Court of Appeal both found that the concept had an identifiable content that was sufficiently precise to operate as a professional standard. This is certainly an eloquent example of a matter that can give rise to legal debate. Accordingly, and in light of the principles set out above, I am of the view that there is no reason to find that the duty to act in a reserved manner is void on the ground of vagueness.

VI — Disposition

113 I would dismiss the appeal with costs throughout and answer the constitutional questions as follows:

1. Do ss. 263 and 265 of the *Courts of Justice Act*, R.S.Q., c. T-16, if they are to be interpreted as allowing the Chief Judge of the Court of Québec and Chairman of the Conseil de la magistrature to bring a complaint against a judge of the Court of Québec before the Conseil de la magistrature, violate the principles of judicial impartiality and independence guaranteed *inter alia* by the preambles to the *Constitution Act, 1867* and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, as well as by s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

mis d'affirmer que la règle de la certitude ou de la précision des règlements souffre une exception en faveur des codes de déontologie et de discipline.

Effectivement, l'examen de certains codes de déontologie professionnelle révèle plusieurs cas de textes imprécis, mais énonçant des principes fondamentaux qui, de par leur nature même, sont de portée générale mais s'avèrent probablement parfaitement intelligibles par les gens du métier. [Je souligne.]

Ce dernier passage ravive la distinction qui s'impose entre la notion d'imprécision au sens courant et l'imprécision constitutionnelle. À ce titre, 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, comme je l'ai explicité dans *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, précité. Il convient d'ailleurs de rappeler, pour illustrer mes propos, que la question du devoir de réserve a été débattue dans l'affaire *Ruffo c. Conseil de la magistrature*, [1989] R.J.Q. 2432 (C.S.), le juge Philippon, conf. par (1992), 10 Admin. L.R. (2d) 291 (C.A. Qué.), où la Cour supérieure et la Cour d'appel ont toutes deux conclu que le concept avait un contenu identifiable et suffisamment précis pour valoir comme norme professionnelle. Voilà certes un exemple éloquent de matière susceptible de donner lieu à un débat judiciaire. Ceci étant, et à la lumière des principes dégagés dans les paragraphes précédents, j'estime qu'il n'y a pas lieu d'invalider le devoir de réserve pour cause d'imprécision.

VI — Dispositif

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens devant toutes les cours et de répondre ainsi aux questions constitutionnelles:

1. Les articles 263 et 265 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., ch. T-16, s'ils doivent être interprétés comme permettant au juge en chef de la Cour du Québec et président du Conseil de la magistrature de porter plainte contre un juge de la Cour du Québec devant le Conseil de la magistrature, sont-ils contraires aux principes d'impartialité et d'indépendance judiciaire garantis notamment par les préambules de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de même que par l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

A. No.

2. If the answer to question 1 is affirmative, do ss. 263 and 265 of the *Courts of Justice Act* constitute reasonable limits prescribed by law that can be demonstrably justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

A. The question does not arise.

3. Does s. 8 of the *Judicial Code of Ethics*, O.C. 643-82, (1982) 114 G.O. II, 1253, which provides that judges of the Court of Québec should act in a reserved manner, violate s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

A. It is premature for the Court to rule at this stage on the question as stated. However, the duty to act in a reserved manner is not found to be unconstitutional for vagueness.

4. If the answer to question 3 is affirmative, does s. 8 of the Code constitute a reasonable limit prescribed by law that can be demonstrably justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

A. The question does not arise.

English version of the reasons delivered by

SOPINKA J. (dissenting) — Having read the reasons of my colleague Justice Gonthier, I would answer the constitutional questions as he does and for the reasons he gives.

Nevertheless, on the question of the validity of s. 8 of the *Judicial Code of Ethics*, O.C. 643-82, (1982) 114 G.O. II, 1253, in light of s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, I would add the following comments. Although s. 8 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 de la magistrature (the “Conseil”) or the Comité d’enquête (the “Comité”). An appellate court has a duty to respect as far as possible the interpretation given to rules

R. Non.

2. Si la réponse à la question 1 est affirmative, les art. 263 et 265 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* constituent-ils des règles de droit qui restreignent des droits et libertés dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique selon l’article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

R. La question ne se pose pas.

3. L’article 8 du *Code de déontologie de la magistrature*, décret 643-82, (1982) 114 G.O. II, 1648, consacrant le devoir de réserve des juges de la Cour du Québec est-il contraire à l’al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

R. Il est prématuré pour la Cour de se prononcer à ce stade sur la question telle que formulée. Cependant, le devoir de réserve n’est pas jugé inconstitutionnel pour cause d’imprécision.

4. Si la réponse à la question 3 est affirmative, l’art. 8 du Code constitue-t-il une règle de droit qui restreigne des droits et libertés dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique selon l’article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

R. La question ne se pose pas.

Les motifs suivants ont été rendus par

LE JUGE SOPINKA (dissident) — À la lecture des motifs de mon collègue le juge Gonthier, je répondrais aux questions constitutionnelles comme il le fait et pour les motifs qu’il invoque.

Néanmoins, sur la question de la validité de l’art. 8 du *Code de déontologie de la magistrature*, décret 643-82, (1982) 114 G.O. II, 1648, eu égard à l’al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, j’ajouterais les commentaires suivants. Bien que l’art. 8 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 serait préférable de connaître l’interprétation que lui donnera le Conseil de la magistrature (le «Conseil») ou le Comité d’enquête (le «Comité»). En effet, une cour d’appel se doit de

of ethics by the professional body responsible for applying them. See in this regard *MacDonald Estate v. Martin*, [1990] 3 S.C.R. 1235.

respecter le plus possible l'interprétation que donne aux règles de déontologie le corps professionnel chargé de les appliquer. Voir en ce sens *Succession MacDonald c. Martin*, [1990] 3 R.C.S. 1235.

116 I agree with Gonthier J. that the legislative structure under which the Conseil receives and deals with complaints made against judges does not violate the principle of judicial independence. In this sense, therefore, I cannot conclude that there is any inherent or inevitable bias in the legislative framework: there is no reason to suppose that in every case, or even in a substantial majority of cases, a reasonable apprehension of bias would be raised in the mind of a well-informed person. However, the situation here 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. For example, if the Chief Judge filed a complaint and appeared at the hearing as a party to the action, presented evidence to support the complaint and cross-examined the judge concerned and his or her witnesses, it would be difficult to conclude that there is no appearance of bias. This situation was avoided here since the Chief Judge agreed to appear and testify before the Comité without in so doing acting as a party to the proceedings. Nevertheless, I concur in the view of Rothman J.A. of the Court of Appeal that the Chief Judge's authority to file a complaint places the Conseil and the Comité "close to the edge of the fine line that separates . . . impartiality and . . . partiality" ((1992), 98 D.L.R. (4th) 176, at p. 185). I conclude that a number of factors, including the tone and language of the complaint, when taken together go beyond the limits and so raise a reasonable apprehension of bias. Consequently, and with respect, I cannot share my colleague's view on this question.

Je suis d'accord avec le juge Gonthier pour dire que la structure de la loi, en vertu de laquelle le Conseil reçoit et traite des plaintes portées contre des juges, ne viole pas le principe de l'indépendance judiciaire. Dans ce sens, donc, je ne puis conclure que le cadre législatif comporte une partialité inhérente ou inévitable; il n'y a pas lieu de croire que, dans tous les cas, ou même dans la grande majorité des cas, une personne bien renseignée et raisonnable pourrait craindre pour l'impartialité du processus. Toutefois, il s'agit ici d'une situation qui frise le seuil de tolérance. Dans certaines circonstances, il peut y avoir apparence de partialité même si le processus suivi est conforme aux règles législatives. Par exemple, si le juge en chef portait plainte et se présentait à l'audience en tant que partie à l'action, introduisait de la preuve pour fonder la plainte et contre-interrogeait le juge visé et ses témoins, il serait difficile de conclure qu'il n'y a pas apparence de partialité. Cette situation a été évitée ici puisque le juge en chef a accepté de comparaître et de témoigner devant le Comité sans pour autant agir en tant que partie aux procédures. Néanmoins, je souscris à l'opinion du juge Rothman de la Cour d'appel selon laquelle le pouvoir du juge en chef de porter plainte place le Conseil et le Comité [TRADUCTION] «près de la ligne de démarcation qui sépare la partialité de l'impartialité» ([1992] R.J.Q. 1796, à la p. 1802). J'en viens à la conclusion que l'accumulation de nombreux éléments, dont le ton et la teneur de la plainte, dépasse les bornes et soulève donc une crainte raisonnable de partialité. Par conséquent, et avec respect, je ne peux partager l'opinion de mon collègue sur cette question.

117 Although I subscribe to Rothman J.A.'s opinion that the tone and language of the complaint are inappropriate, I am of the view that certain other important factors should not be overlooked. As de Grandpré J. put it in *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R.

Bien que je souscrive à l'opinion du juge Rothman selon laquelle le ton et la teneur de la plainte sont inappropriés, je considère qu'il ne faut pas faire abstraction de certains autres éléments importants. Ainsi, comme l'exprime le juge de Grandpré dans l'arrêt *Committee for Justice and*

369, a well-informed person must have all the necessary information. The question of bias must therefore be assessed in general terms taking into account all relevant aspects. A well-informed person would not assess each aspect in isolation without regard to context. Whereas any one aspect would undoubtedly not create an apprehension of bias, when taken together they might well lead to the opposite result. In my view, therefore, the general context of the case at bar reinforces Rothman J.A.'s conclusion, with which I entirely agree, that the tone and language of the complaint are sufficient to raise an apprehension of bias. I will now proceed to consider the various relevant factors.

I do not agree that the second complaint can be considered apart from the circumstances surrounding the first complaint. The second complaint, laid by Chief Judge Gobeil, seems to have resulted from the appellant's allegedly inappropriate conduct following the reprimand contained in the decision of the Comité on the first complaint. A significant part of the second complaint is based on the allegation of the appellant's contempt for the decision rendered by the Comité and given effect to by the Conseil (it should be noted that in connection with the reprimand the Conseil must act on the Comité's recommendation: s. 279 of the *Courts of Justice Act*, R.S.Q., c. T-16 ("CJA"): the Comité's recommendation is thus binding on the Conseil). After listing the comments and conduct attributed to the appellant, Chief Judge Gobeil said the following in his complaint:

[TRANSLATION] These comments, it cannot be ignored, occur in a specific and extremely serious context, following a lengthy decision by the Comité d'enquête of the Conseil de la magistrature confirming four breaches of professional ethics by Her Honour Judge Andrée Ruffo and, by majority decision, recommending the reprimand (one member proposing that it be recommended to the Minister of Justice that he present a request pursuant to s. 95 of the *Courts of Justice Act*).

Liberty c. Office national de l'énergie, [1978] 1 R.C.S. 369, une personne bien renseignée doit posséder toute l'information nécessaire. Il est donc essentiel d'évaluer la question de la partialité dans une perspective globale en tenant compte de tous les aspects pertinents. En effet, une personne bien renseignée n'évaluerait pas chaque élément de façon isolée sans égard au contexte. Alors qu'un seul des éléments ne soulèverait sans doute pas de crainte de partialité, leur cumul pourrait bien produire le résultat contraire. À mon avis, donc, le contexte global du cas sous étude vient renforcer la conclusion du juge Rothman, à laquelle je souscris entièrement, que le ton et la teneur de la plainte suffisent à soulever une crainte de partialité. Je procéderai maintenant à l'examen des divers éléments pertinents.

Je ne suis pas d'accord que la deuxième plainte puisse s'évaluer indépendamment des circonstances entourant la première plainte. En effet, la deuxième plainte, portée par le juge en chef Gobeil, semble avoir découlé de la conduite prétendument inappropriée de l'appelante à la suite de la réprimande émanant de la décision du Comité sur la première plainte. Une partie considérable de la deuxième plainte est fondée sur l'allégation de mépris de la part de l'appelante pour la décision rendue par le Comité et entérinée par le Conseil (il est à noter qu'à l'égard de la réprimande le Conseil doit agir sur la recommandation du Comité: art. 279 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., ch. T-16 («LTJ»); la recommandation du Comité lie donc le Conseil). Après avoir énuméré les commentaires et les comportements reprochés à l'appelante, le juge en chef Gobeil s'exprime ainsi dans sa plainte:

Ces interventions, on ne peut l'ignorer, se situent dans un contexte précis et très sérieux, soit à la suite d'une longue décision du Comité d'enquête du Conseil de la magistrature retenant quatre fautes déontologiques commises par madame la juge Andrée Ruffo et recommandant majoritairement la réprimande (un membre proposant que recommandation soit faite au Ministre de la Justice pour qu'il présente une requête conformément à l'article 95 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*).

A reprimand is meaningful and its use as an appropriate disciplinary measure is credible within the community only to the degree that the subject of the reprimand, in this case a judge, accepts it with dignity, recognizing her failings and sincerely wishing to mend her ways. If some other course of action were to be allowed, it would make the reprimand an absolutely useless, if not ridiculous, remedy, and very seriously affect the credibility of the disciplinary process itself, and consequently the very credibility of the judiciary. This is even more obvious in the face of a disciplinary report that is very judicious, very dispassionate, very respectful, and, in my opinion, of remarkable quality overall.

Thus, when the report of the Comité d'enquête concluded that not only could she not do what she did, and was prepared to do again, but that this constituted a breach of s. 1 of the Code of Ethics, in deliberate disregard of the rule of law, so that the reprimand ought to have induced her to mend her ways in future, Her Honour Judge Ruffo made the above-quoted statements.

Accordingly, in doing so she contravened s. 4 of the Code of Ethics, placing herself in a position where she cannot faithfully carry out her functions.

119 The complaint even points to the fact that the Comité's decision on the first complaint was the subject of a dissent recommending that a motion to remove be filed with the Minister of Justice. This dissenting member, Judge Mercier, chairman of the Conseil for the second complaint, had to rule on the matter which is the subject of the present appeal at the Conseil's hearing on October 25, 1990. It should be noted that of the five members of the Comité three are judges of the Court of Québec, including an associate chief judge and a coordinating judge, one is the Chief Judge of the Municipal Court of Montréal and one is a lawyer. That is the makeup of the Comité which is to hear a complaint filed by someone who is the chief judge of a majority of its members. Chief Judge Gobeil is also the chairman of the Conseil from which the members of the Comité were appointed. One of the principal charges in the complaint refers to the appellant's disregard of the Comité's decision on the first complaint, which was approved by the Conseil: all the members of the Comité set up to hear the second complaint were

Une réprimande n'a de sens et le fait d'y avoir recours comme mesure disciplinaire appropriée ne sera crédible auprès de la population que dans la mesure où la personne visée, ici une juge, l'accepte avec dignité, reconnaissant ses manquements et désirant sincèrement s'amender. Permettre d'agir autrement rend le recours à la réprimande absolument inutile, voire dérisoire, et affecte d'une façon très grave la crédibilité du processus disciplinaire lui-même, conséquemment la crédibilité de la magistrature elle-même. Cela est ici encore plus évident face à un rapport disciplinaire très nuancé, très serein, très respectueux, et dont l'ensemble m'apparaît d'une qualité remarquable.

Ainsi, alors que le rapport du Comité d'enquête conclut que non seulement elle ne pouvait faire ce qu'elle a fait, et ce qu'elle était prête à faire à nouveau, et que cela constituait un manquement à l'article 1 du Code de déontologie, ayant délibérément mis de côté la règle de droit, de sorte que la réprimande devait l'amener à s'amender à l'avenir, madame la juge Ruffo fait les déclarations précitées.

Conséquemment, elle enfreint alors le quatrième article du Code de déontologie, se plaçant dans une situation telle qu'elle ne peut utilement remplir ses fonctions.

La plainte souligne même le fait que la décision du Comité sur la première plainte avait fait l'objet d'une dissidence recommandant qu'une requête en destitution soit déposée auprès du ministre de la Justice. Ce membre dissident, le juge Mercier, président du Conseil pour la deuxième plainte, a eu à se prononcer sur la question qui fait l'objet du présent pourvoi lors de l'audience du Conseil du 25 octobre 1990. Il est à noter que les cinq membres du Comité comprennent trois juges de la Cour du Québec, dont un juge en chef adjoint et un juge coordonnateur, ainsi que le juge en chef de la Cour municipale de Montréal et un avocat. Telle est la composition du Comité qui doit entendre une plainte déposée par quelqu'un qui est le juge en chef de la majorité de ses membres. Le juge en chef Gobeil est aussi le président du Conseil à partir duquel sont nommés les membres du Comité. Un des reproches importants de la plainte concerne le mépris exprimé par l'appelante envers la décision du Comité dans la première plainte, qui a été entérinée par le Conseil; or tous les membres du Comité constitué pour entendre la deuxième

members of the Conseil which issued the reprimand following the first complaint.

In accordance with a suggestion by Chief Judge Gobeil the Comité agreed to appoint counsel to handle the presentation of evidence against the appellant. This procedure is supposed to avoid any awkward consequences resulting not only from the ability of the Chief Judge (or his counsel) to file a complaint, recognized by the *CJA*, but also from his authority to present the necessary evidence and make the arguments in support of the complaint. Even though the appointment of counsel by the Comité is in fact provided for in the *CJA* (s. 281), this is a rather unusual procedure in a disciplinary context. It places the parties in a situation where the opponent of the person defending himself or herself against the complaint is the tribunal's counsel.

I am also of the view that the proceedings which followed the filing of the complaint indicate unwarranted haste. The usual practice of making a member of the Conseil responsible for the receipt and preliminary examination of the complaint was not followed in this case. I am not persuaded that this stage is optional, as the respondents argued. Under s. 265 *CJA*, the Conseil must examine the complaint before deciding whether an inquiry is necessary: if it is, the Conseil appoints a comité d'enquête. The purpose of the preliminary examination is to ensure that the complaint is well-founded (s. 267 *CJA*). It is thus a stage which acts as a screening device to eliminate frivolous or unjustified complaints that do not require further inquiry. Clearly, a disciplinary inquiry is a traumatic ordeal for a judge: the stage of the preliminary examination thus gives the judiciary important protection. Whether or not it is mandatory, I am not impressed by the explanation offered to justify the decision to bypass the usual stage of the preliminary inquiry. It was suggested to the Court that the detailed nature of the second complaint made such an examination superfluous. It must be assumed that the Conseil intended to perform its statutory duty itself in assessing the complaint, on October 17, 1990. A complaint, however, is only

plainte étaient des membres du Conseil qui a prononcé la réprimande à la suite de la première plainte.

Pour faire suite à une suggestion du juge en chef Gobeil, le Comité a accepté de nommer un procureur chargé de présenter la preuve contre l'appelant. Cette procédure est censée éviter les conséquences fâcheuses résultant non seulement de la possibilité pour le juge en chef (ou de son procureur) de déposer une plainte, reconnue par la *LTJ*, mais aussi de son pouvoir de présenter la preuve nécessaire et de faire valoir les prétentions à l'appui de la plainte. Même si la nomination d'un procureur par le Comité est effectivement prévue par la *LTJ* (art. 281), cette manière de procéder est insolite dans un contexte disciplinaire. On se retrouve dans une situation où l'adversaire de la personne qui se défend contre la plainte est le procureur du tribunal.

Je suis aussi de l'avis que les procédures qui ont suivi le dépôt de la plainte démontrent une précipitation à agir injustifiée. La pratique habituelle de confier la réception et l'examen préliminaire de la plainte à un membre du Conseil n'a pas été suivie en l'espèce. Je ne suis pas convaincu que cette étape est facultative, comme le prétendent les intimés. Selon l'art. 265 *LTJ*, le Conseil doit examiner la plainte avant de décider si une enquête s'impose; le cas échéant, le Conseil organise un comité d'enquête. L'examen préliminaire existe pour s'assurer que la plainte est bien fondée (art. 267 *LTJ*). Il s'agit donc d'une étape qui permet d'éliminer les plaintes frivoles ou non fondées qui ne méritent pas d'enquête supplémentaire. De toute évidence, une enquête disciplinaire est une épreuve traumatisante pour un juge; l'étape de l'examen préliminaire accorde donc une protection importante à la magistrature. Qu'elle soit obligatoire ou non, je ne suis pas impressionné par l'explication offerte pour justifier la décision d'écarter l'étape usuelle que constitue l'examen préliminaire. Il nous est suggéré que la nature détaillée de la deuxième plainte rendait superflu un tel examen. On doit présumer que le Conseil entendait s'acquitter lui-même de son devoir légal lors de son évaluation de la plainte, le 17 octobre 1990. Une

120

121

an allegation. The provisions of the *CJA* contemplate more than just a superficial examination of the complaint. The *CJA* provides that the Conseil may require any person to provide information it considers necessary and that it must forward a copy of the complaint to the judge concerned and ask for an explanation. The fact that this stage was bypassed gives the impression that the Conseil dealt with the complaint as evidence and not merely as an allegation.

plainte, toutefois, n'est qu'une allégation. Les dispositions de la *LTJ* envisagent plus qu'un simple examen superficiel de la plainte. La *LTJ* prévoit que le Conseil peut requérir de toute personne les renseignements qu'il estime nécessaires et qu'il doit transmettre une copie de la plainte au juge visé afin d'obtenir des explications. Le fait que cette étape ait été contournée donne l'impression que le Conseil traitait la plainte comme une preuve et non pas comme une simple allégation.

122

The same sense of haste was displayed on October 25, 1990, when the appellant and her counsel were called before the Conseil to determine whether the appellant should be suspended during the inquiry as permitted by s. 276 *CJA*. It would appear that the Conseil sought to reverse the onus of proof, at least initially, by demanding that the appellant show why she should not be suspended during the inquiry. When counsel for the appellant objected, this approach was apparently abandoned. However, the Conseil refused to hear the arguments of counsel for the appellant on the question of the Conseil and the Comité's jurisdiction, pointing out to him that this question had already been decided at the meeting of the Conseil on October 17, 1990, at which the complaint had been received and the Comité set up. One of the appellant's arguments had to do with the appearance of bias on the part of the Comité resulting from the complainant's identity. I find it surprising that the Conseil refused to hear the appellant 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*. My colleague is of the view that the speed of the proceedings was due to the statutory duty to call the parties within thirty days of receiving the complaint. I do not agree that the relevant provision imposes such a time limit on the presentation of evidence. In my opinion, only the calling of the parties is required, and there is no reason why this could not have taken place on October 25, 1990. In any case, the Conseil and Comité do not appear to have proposed such an explanation for this precipitous conduct. Madam Justice Hélène LeBel dealt with the matter in connection with a motion for a stay order filed by the appellant in the Superior Court. The

La précipitation à agir s'est faite ressentir de nouveau le 25 octobre 1990, lors de la convocation de l'appelante et de son procureur devant le Conseil pour déterminer si l'appelante devrait être suspendue durant l'enquête comme le permet l'art. 276 *LTJ*. Il semblerait que le Conseil ait tenté de renverser le fardeau de la preuve, initialement du moins, en réclamant de l'appelante qu'elle démontre pourquoi elle ne devrait pas être suspendue durant l'enquête. Suite aux objections du procureur de l'appelante, cette approche a été apparemment abandonnée. Toutefois, le Conseil a refusé d'entendre les prétentions du procureur de l'appelante sur la question de la compétence du Conseil et du Comité, lui signalant que cette question avait déjà été tranchée lors de la réunion du Conseil du 17 octobre 1990 durant laquelle la plainte avait été reçue et le Comité avait été constitué. Or, une des prétentions de l'appelante portait sur l'apparence de partialité du Comité découlant de l'identité du plaignant. Je trouve surprenant que le Conseil ait refusé d'entendre l'appelante sur une question aussi sérieuse que celle de la compétence du Conseil et du Comité en donnant comme raison qu'il s'était déjà prononcé sur ce point *ex parte* et *proprio motu*. Mon collègue estime que la rapidité des procédures s'explique par l'obligation légale de convoquer les parties dans les trente jours qui suivent la communication de la plainte. Je ne crois pas que la disposition pertinente impose un tel délai pour la présentation de la preuve. À mon avis, seule la convocation des parties est requise, et rien ne l'empêchait d'avoir lieu le 25 octobre 1990. De toute façon, ni le Conseil et ni le Comité ne semble avoir proposé une telle explication de la précipitation à agir. Le juge Hélène LeBel s'est penchée sur la question dans le cadre d'une requête

motion was granted on November 1, 1990. LeBel J. said the following concerning precipitousness:

[TRANSLATION] . . . additionally, the court was not given any evidence or any indication that special reasons exist in this case to justify or require immediate action.

(*Ruffo v. Conseil de la magistrature*, Sup. Ct. Mtl., No. 500-05-014569-907, November 1, 1990, J.E. 91-31.)

This therefore is the context in which the tone and language of the complaint filed by Chief Judge Gobeil must be considered. It is not necessary to repeat Rothman J.A.'s comments on the subject. He noted that the complaint is more in the nature of a judgment than a complaint: that is an accurate observation. I cannot agree with my colleague's opinion that passing judgment is inherent in any complaint. Like any statement of claim, a complaint should contain allegations and avoid the expression of personal opinions or conclusions. This complaint contains both which are expressed with considerable vehemence.

I agree with my colleague when he says that the scope of the rules of natural justice varies depending on the circumstances, in particular the consequences that may result from an inquiry. I cannot agree, however, that the proceedings in question were purely or primarily in the nature of an inquiry. The Comité may make an official reprimand and may even recommend that removal proceedings be instituted. Regardless of the question of removal, it must be recognized that a reprimand is an extremely serious punishment for a judge. A reprimanded judge is a weakened judge: such a judge will find it difficult to perform judicial duties and will be faced with a loss of confidence on the part of the public and litigants. This reality is recognized by Chief Judge Gobeil in his complaint when he says:

[TRANSLATION] A reprimand by the disciplinary authority of a professional body is a very harsh sentence, and

en ordonnance de sursis déposée en Cour supérieure par l'appelante. La requête a été accordée le 1^{er} novembre 1990. Sur la question de la précipitation à agir, le juge LeBel dit ceci:

. . . on ne m'a, par ailleurs, soumis ni preuve ni indication qu'il existerait, dans ce cas-ci, des raisons particulières justifiant ou nécessitant une intervention immédiate.

(*Ruffo c. Conseil de la magistrature*, C.S. Mtl., n^o 500-05-014569-907, 1^{er} novembre 1990, J.E. 91-31.)

C'est donc dans ce contexte que doit s'apprécier le ton et la teneur de la plainte portée par le juge en chef Gobeil. Il n'est pas nécessaire de répéter les commentaires du juge Rothman à ce sujet. Il note que la plainte est plutôt de la nature d'un jugement que d'une plainte; cette observation est juste. Je ne peux souscrire à l'opinion de mon collègue selon laquelle toute plainte porte jugement de manière inhérente. Une plainte, comme toute déclaration, devrait contenir des allégations et éviter l'expression d'opinions personnelles ou de conclusions. Cette plainte contient à la fois des opinions et des conclusions, toutes deux exprimées sans retenue aucune.

Je suis d'accord avec mon collègue lorsqu'il dit que la portée des règles de justice naturelle varie selon les circonstances, notamment par rapport aux conséquences qui peuvent découler d'une enquête. Par contre, je ne peux croire que les procédures en question soient purement ou principalement de la nature d'une enquête. Le Comité peut formuler une réprimande officielle et peut même recommander que soient engagées des procédures de destitution. Indépendamment de la question de la destitution, il faut reconnaître qu'une réprimande est une punition extrêmement sérieuse à l'endroit d'un juge. Un juge réprimandé est un juge affaibli; ce juge aura des difficultés à s'acquitter de ses fonctions de magistrat et devra faire face à la perte de confiance du public et des parties. Cette réalité est reconnue par le juge en chef Gobeil dans sa plainte lorsqu'il dit:

[L]a réprimande prononcée par l'instance disciplinaire d'un corps professionnel constitue une sentence très

123

124

everyone expects that the person who is the subject of the reprimand will submit to it peremptorily with deference, with wise discretion and with the dignity that such circumstances dictate.

125 The merits of the complaint against the appellant are not at issue in this appeal. The Court is concerned here with an appearance of bias on the part of the tribunal in light of the circumstances I have tried to outline above. Every judge, like every citizen, has the right to a hearing by a tribunal which inspires public confidence. Observance of this right is especially important when the reputation and livelihood of a judge or a citizen are at stake. What must be determined is not whether the tribunal actually did, or is likely to, demonstrate bias. On the contrary, I am persuaded that the members of the Comité harbour no prejudices against the appellant. Nonetheless, the law in this area recognizes that it is not possible to determine accurately the actual state of mind of a tribunal. It is for this reason that the appellant only has to establish an appearance of bias in order to oust the tribunal's jurisdiction. For this purpose the law adopts the fiction of the well-informed person as a means of referring to public opinion concerning the credibility of these proceedings. If there is an appearance of bias, neither the public nor the parties can trust the findings of the inquiry. Considering all the circumstances surrounding this matter, I have come to the conclusion that a well-informed person would have a reasonable apprehension of bias. The record thus leaves the impression that the appellant would not have the benefit of an impartial hearing or order concerning the complaint laid against her by Chief Judge Gobeil.

126 I would accordingly allow the appeal, set aside the judgment of the Court of Appeal and those of the lower tribunals and quash the complaint and all related proceedings, the whole with costs against the respondents throughout.

Appeal dismissed with costs, SOPINKA J. dissenting.

Solicitors for the appellant: Langlois Robert, Montréal.

sévère et tous s'attendent à ce que la personne visée s'y soumette péremptoirement avec déférence, avec sage discrétion et avec la dignité que commandent telles circonstances.

Le fond de la plainte contre l'appelante n'est pas soulevé par ce pourvoi. Nous nous intéressons ici à l'apparence de partialité du tribunal à la lumière des circonstances que j'ai tenté d'exposer ci-dessus. Chaque juge, tout comme chaque citoyen, a le droit de se faire entendre par un tribunal qui suscite la confiance du public. Le respect de ce droit s'impose tout particulièrement lorsque la réputation et le métier d'un juge ou d'un citoyen sont en jeu. La question n'est pas de déterminer si, dans les faits, le tribunal a fait ou fera preuve de partialité. Au contraire, je suis persuadé que les membres du Comité n'entretiennent pas de préjugés à l'endroit de l'appelante. Néanmoins, le droit dans ce domaine reconnaît qu'il n'est pas possible d'évaluer avec précision l'état d'esprit réel d'un tribunal. C'est la raison pour laquelle l'appelante n'a qu'à démontrer l'apparence de partialité pour réfuter la compétence du tribunal. Dans ce but, le droit a recours à la fiction de la personne bien renseignée pour évoquer l'opinion publique quant à la crédibilité de ces procédures. S'il y a apparence de partialité, ni le public ni les parties ne pourront se fier au résultat de l'enquête. En tenant compte de toutes les circonstances entourant l'affaire, j'en viens à la conclusion qu'une personne bien renseignée aurait une crainte raisonnable de partialité. Il se dégage donc du dossier l'apparence que l'appelante n'aurait pas droit à une audition ou ordonnance impartiale en ce qui a trait à la plainte portée contre elle par le juge en chef Gobeil.

Je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi, d'affirmer le jugement de la Cour d'appel et ceux des instances inférieures, d'annuler la plainte ainsi que toutes les procédures afférentes, le tout avec dépens contre les intimés dans toutes les cours.

Pourvoi rejeté avec dépens, le juge SOPINKA est dissident.

Procureurs de l'appelante: Langlois Robert, Montréal.

Solicitors for the respondents: McCarthy Tétrault, Montréal.

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

Solicitor for the mis en cause the Attorney General of Quebec: The Department of Justice, Sainte-Foy.

Solicitor for the intervenor: The Ministry of the Attorney General, Toronto.

Procureurs des intimés: McCarthy Tétrault, Montréal.

Procureur du mis en cause l'honorable Albert Gobeil: François Aquin, Montréal.

Procureur du mis en cause le procureur général du Québec: Le ministère de la Justice, Sainte-Foy.

Procureur de l'intervenant: Le ministère du Procureur général, Toronto.