

IN THE MATTER OF the *Constitutional Question Act*, R.S.B.C. 1979, c. 63

AND IN THE MATTER OF the Reference re Section 94(2) of the *Motor Vehicle Act*, R.S.B.C. 1979, c. 288, as amended by the *Motor Vehicle Amendment Act*, 1982, 1982 (B.C.), c. 36.

File No.: 17590.

1984: November 15; 1985: December 17.

Present: Dickson C.J. and Beetz, McIntyre, Chouinard, Lamer, Wilson and Le Dain JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR BRITISH COLUMBIA

Constitutional law — Charter of Rights — Right to life, liberty and security of the person and right not to be deprived thereof except in accordance with principles of fundamental justice — Whether or not absolute liability offence with mandatory imprisonment in breach of that right — Meaning of term “principles of fundamental justice” — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 — Constitution Act, 1982, s. 52 — Canadian Bill of Rights, s. 2(e) — Motor Vehicle Act, R.S.B.C. 1979, c. 288, s. 94(1), (2).

Criminal law — Absolute liability offence with mandatory imprisonment — Charter right to liberty and right not to be deprived thereof except in accordance with principles of fundamental justice — Whether or not offence in breach of that Charter right.

The B.C. *Motor Vehicle Act* provided for minimum periods of imprisonment for the offence of driving on a highway or industrial road without a valid driver's licence or with a licence under suspension. Section 94(2) of the Act, moreover, provided that this offence was one of absolute liability in which guilt was established by the proof of driving, whether or not the driver knew of the prohibition or suspension. The Court of Appeal, on a reference by the provincial government, found s. 94(2) to be of no force or effect as it was inconsistent with s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*: “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.” That decision was appealed to this Court.

DANS L’AFFAIRE de la *Constitutional Question Act*, R.S.B.C. 1970, chap. 63

ET DANS L’AFFAIRE du renvoi relatif au paragraphe 94(2) de la *Motor Vehicle Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 288, modifiée par la *Motor Vehicle Amendment Act*, 1982, 1982 (C.-B.), chap. 36.

N° du greffe: 17590.

1984: 15 novembre; 1985: 17 décembre.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, McIntyre, Chouinard, Lamer, Wilson et Le Dain.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne et droit de ne pas en être privé si ce n’est en conformité avec les principes de justice fondamentale — Une infraction de responsabilité absolue assortie d’un emprisonnement obligatoire viole-t-elle ce droit? — Sens de l’expression «principes de justice fondamentale» — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 — Loi constitutionnelle de 1982, art. 52 — Déclaration canadienne des droits, art. 2e) — Motor Vehicle Act, R.S.B.C. 1979, chap. 288, art. 94(1), (2).

Droit criminel — Infraction de responsabilité absolue avec emprisonnement obligatoire — Droit à la liberté garanti par la Charte et droit de ne pas en être privé si ce n’est en conformité avec les principes de justice fondamentale — L’infraction viole-t-elle ce droit garanti par la Charte?

La *Motor Vehicle Act* de la Colombie-Britannique prévoit des périodes minimales d'emprisonnement si quelqu'un commet l'infraction de conduire sur une route ou un chemin industriel sans permis de conduire valide ou alors que son permis est suspendu. Le paragraphe 94(2) de la Loi dispose de plus que cette infraction est une infraction de responsabilité absolue pour laquelle il y a culpabilité sur preuve que la personne a conduit un véhicule qu'elle ait été au courant ou non de l'interdiction ou de la suspension. Dans un renvoi soumis par le gouvernement provincial, la Cour d'appel a statué que le par. 94(2) est inopérant parce qu'il est incompatible avec l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui accorde à chacun le «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». D'où le pourvoi en cette Cour contre cet arrêt.

Held: The appeal should be dismissed.

Per Dickson C.J. and Beetz, Chouinard, Lamer and Le Dain JJ.: A law with the potential of convicting a person who really has done nothing wrong offends the principles of fundamental justice and violates a person's right to liberty under s. 7 of the *Charter* if imprisonment is available as a penalty.

The analysis of s. 7 was limited to determining the scope of the words "principles of fundamental justice". That phrase is not a protected right but a qualifier to the protected right not to be deprived of "life, liberty and security of the person"; its function is to set the parameters of that right. Interpretation of the term must be with reference to the protected rights but not so as to frustrate or stultify them. An interpretation equating "fundamental justice" with "natural justice" would not only be wrong, in that it would strip the protected interests of most of their content, but also would be inconsistent with the affirmative purposive expression of those rights.

Sections 8 to 14 address specific deprivations of the "right" to life, liberty and security of the person in breach of the principles of fundamental justice, and as such, violations of s. 7. These sections are illustrative of the meaning of "principles of fundamental justice" in criminal or penal law. They recognize principles given expression at common law, by international convention and in the very entrenchment of the *Charter* as essential elements for the administration of justice founded on the dignity and worth of the human person and the rule of law.

The principles of fundamental justice are to be found in the basic tenets and principles not only of our judicial process but also of the other components of our legal system. These principles are not limited to procedural guarantees, although many are of that nature. Whether any given principle may be said to be a principle of fundamental justice within the meaning of s. 7 must rest on an analysis of the nature, sources, *rationale* and essential role of that principle within the judicial process and in our evolving legal system. The words "principles of fundamental justice", therefore, cannot be given any exhaustive content or simple enumerative definition but will take on concrete meaning as the courts address alleged violations of s. 7.

The Minutes of the Proceedings of the Special Joint Committee were admissible but without much weight

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Le juge en chef Dickson et les juges Beetz, Chouinard, Lamer et Le Dain: Une loi qui permet de déclarer coupable une personne qui n'a véritablement rien fait de mal viole les principes de justice fondamentale et, si elle prévoit une peine d'emprisonnement, elle viole le droit à la liberté garanti par l'art. 7 de la *Charte*.

L'analyse de l'art. 7 se limite à déterminer la portée de l'expression «principes de justice fondamentale». Cette expression constitue non pas un droit, mais un modificatif du droit de ne pas voir porter atteinte «à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne»; son rôle est d'établir les paramètres de ce droit. Il faut l'interpréter par rapport aux droits protégés et de manière à ne pas les rendre inutiles ou vides de sens. Interpréter l'expression «justice fondamentale» comme équivalente à «justice naturelle» serait non seulement erroné car ce serait dépouiller les intérêts protégés de presque tout leur sens, mais aussi parce que ce serait incompatible avec le style affirmatif dans lequel ces droits sont énoncés.

Les articles 8 à 14 visent des atteintes spécifiques au «droit» à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne qui contreviennent aux principes de justice fondamentale et qui, en tant que telles, violent l'art. 7. Ces articles constituent des illustrations du sens, en droit pénal ou criminel, de «principes de justice fondamentale». Ils représentent des principes reconnus par la *common law*, par les conventions internationales et par l'enchâssement même de la *Charte* en tant qu'éléments essentiels d'un système d'administration de la justice fondée sur la foi en la dignité et en la valeur de la personne humaine et sur la primauté du droit.

Les principes de justice fondamentale se trouvent non seulement dans les préceptes de notre procédure judiciaire, mais aussi dans les autres composantes de notre système juridique. Ces principes ne se limitent pas aux garanties offertes par la procédure, bien que nombre d'entre eux soient de cette nature. Savoir si un principe donné peut être considéré comme un principe de justice fondamentale au sens de l'art. 7 dépendra de l'analyse de la nature, des sources, de la raison d'être et du rôle essentiel de ce principe dans le processus judiciaire et dans notre système juridique en évolution. En conséquence, on ne peut donner aux mots «principes de justice fondamentale» un contenu exhaustif ou une simple définition par énumération; ils prendront un sens concret au fur et à mesure que les tribunaux étudieront des allégations de violation de l'art. 7.

Les procès-verbaux du Comité mixte spécial étaient recevables, mais n'ont pas beaucoup de poids à cause de

given the inherent unreliability of such speeches and statements. The comments of a few public servants, however distinguished, could not be determinative in light of the many actors and the role of the provinces in arriving at the *Charter*. To cast the interpretation of s. 7 in terms of the comments made at the Joint Committee Proceedings would freeze the rights, values and freedoms expressed in the *Charter* as of the moment of adoption and deny it growth and adjustment over time.

The *Canadian Bill of Rights*, too, was of little assistance in construing s. 7. The words "principles of fundamental justice" in s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* are placed explicitly in context of and qualify a "right to a fair hearing". Section 7 of the *Charter* does not create the same context: the words "principles of fundamental justice" are placed in context of and qualify much more fundamental rights. The distinction was important.

Absolute liability does not *per se* violate s. 7 of the *Charter*. An absolute liability offence violates s. 7 only if and to the extent that it has the potential to deprive life, liberty or the security of the person. There is no need that imprisonment be mandatory. The combination of imprisonment and absolute liability, however, violates s. 7 irrespective of the nature of the offence and can only be salvaged if the authorities demonstrate, under s. 1, such a deprivation to be a justified limit in a free and democratic society. Generally, no imprisonment may be imposed for an absolute liability offence and an offence punishable by imprisonment cannot be an absolute liability offence.

Public interest cannot be a factor in determining if absolute liability offends the principles of fundamental justice but only as a justification under s. 1. Administrative expediency, invoked as a justification for sacrificing s. 7 rights, should only succeed in cases arising out of exceptional conditions such as war, natural disasters or epidemics.

Section 94(2) enacts in the clearest of terms an absolute liability offence for which conviction will result in a person's being deprived of his liberty. Whether or not the provision is of limited or broad effect cannot change the fact that it is in violation of the *Charter* and at best could only be considered under s. 1. Notwithstanding the desirability of keeping bad drivers off the roads or of punishing them, no evidence was adduced

la nature foncièrement douteuse de ces déclarations et allocutions. Les observations de quelques fonctionnaires, si distingués soient-ils, ne peuvent être déterminantes en raison du grand nombre d'intervenants et du rôle des provinces dans l'adoption de la *Charte*. Façonner l'interprétation de l'art. 7 en fonction des observations faites au Comité mixte spécial figerait les droits, les valeurs et les libertés exprimés dans la *Charte* à l'époque de son adoption, sans possibilité de croissance et d'évolution dans le temps.

La *Déclaration canadienne des droits* n'est pas non plus très utile pour l'interprétation de l'art. 7. L'expression «principes de justice fondamentale» à l'al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* est expressément rattachée «aux droits à une audition impartiale» qu'elle modifie. L'article 7 de la *Charte* ne crée pas le même lien: les mots «principes de justice fondamentale» sont rattachés à un droit beaucoup plus fondamentale qu'ils modifient. La distinction est importante.

La responsabilité absolue ne viole pas en soi l'art. 7 de la *Charte*. Une infraction de responsabilité absolue viole l'art. 7 que si elle peut avoir comme conséquence de priver une personne de la vie, de la liberté ou de la sécurité et dans la mesure où elle peut le faire. Il n'est pas nécessaire que l'emprisonnement soit obligatoire. La combinaison de l'emprisonnement et de la responsabilité absolue viole l'art. 7 sans égard à la nature de l'infraction et ne peut être maintenue que si les autorités démontrent, en vertu de l'article premier, qu'une telle atteinte à la liberté constitue une limite raisonnablement justifiée dans une société libre et démocratique. De façon générale, on ne peut imposer l'emprisonnement pour une infraction de responsabilité absolue et une infraction punissable d'emprisonnement ne peut être une infraction de responsabilité absolue.

L'intérêt public ne peut pas être un facteur pour déterminer si la responsabilité absolue est contraire aux principes de justice fondamentale, mais seulement à titre de justification par application de l'article premier. La commodité administrative, qu'on invoque comme justification pour sacrifier les droits garantis par l'art. 7, ne pourra prévaloir que dans les cas résultant de conditions extraordinaires comme l'état de guerre, les désastres naturels ou les épidémies.

Le paragraphe 94(2) crée dans les termes les plus clairs une infraction de responsabilité absolue dont l'auteur, s'il est déclaré coupable, perdra sa liberté. Que la disposition ait un effet étendu ou limité ne change pas le fait qu'elle viole la *Charte*, et au mieux on ne pourrait en tenir compte que sous l'angle de l'article premier. Malgré qu'il soit tout à fait souhaitable d'éliminer les mauvais conducteurs de la route ou de les punir sévère-

demonstrating this end or the risk of imprisonment of a few innocent people to be a reasonable and justifiable limit on s. 7 within the meaning of s. 1 of the *Charter*.

Per McIntyre J.: Section 94(2) of the *Motor Vehicle Act* is inconsistent with s. 7 of the *Charter*. Fundamental justice, as used in the *Charter*, involves more than natural justice, which is largely procedural, and includes a substantive element. On any definition of the term "fundamental justice", the imposition of minimum imprisonment for an offence which may be committed unknowingly and without intent and for which no defence can be made deprives or may deprive of liberty and offends the principles of fundamental justice.

Per Wilson J.: Section 94(2) of the *Motor Vehicle Act* violates s. 7 of the *Charter* and is not saved by s. 1. This is because a mandatory sanction of imprisonment cannot be attached to an absolute liability offence without offending s. 7.

The phrase "in accordance with the principles of fundamental justice" is not a qualification on the right to life, liberty and security of the person in the sense that it limits or modifies that right or defines its parameters. Rather it protects the right against deprivation or impairment unless such deprivation or impairment is effected in accordance with the principles of fundamental justice.

Section 7 does not affirm a right to the principles of fundamental justice *per se*. Accordingly an absolute liability offence does not offend s. 7 unless it violates the right to either the life, liberty or security of the person through a violation of the principles of fundamental justice.

Section 1 of the *Charter* permits reasonable limits to be placed on the citizen's s. 7 right provided the limits are "prescribed by law" and can be demonstrably justified in a free and democratic society. If these limits are not imposed in accordance with the principles of fundamental justice, however, they can be neither reasonable nor justified under s. 1. The phrase "except in accordance with the principles of fundamental justice" restricts the government's power to impose limits under s. 1. A limit imposed on the s. 7 right in accordance with the principles of fundamental justice must still meet the tests in s. 1.

ment, on n'a pas fait la preuve que ce but ou le risque d'emprisonner quelques innocents constituent une limite raisonnable à l'art. 7 qui se justifie au sens de l'article premier de la *Charte*.

a Le juge McIntyre: Le paragraphe 94(2) de la *Motor Vehicle Act* est incompatible avec l'art. 7 de la *Charte*. L'expression «justice fondamentale» utilisée dans la *Charte* vise plus que la justice naturelle et comprend un élément de fond. Quelle que soit la définition qu'on donne à l'expression «justice fondamentale», l'imposition d'une peine d'emprisonnement minimum pour une infraction à l'égard de laquelle aucun moyen de défense ne peut être soulevé et qui peut être commise par inadvertance et sans mauvaise intention porte ou peut porter atteinte à la liberté et viole les principes de justice fondamentale.

d Le juge Wilson: Le paragraphe 94(2) de la *Motor Vehicle Act* enfreint l'art. 7 de la *Charte* et il ne peut être sauvé par l'article premier. Il en est ainsi parce qu'on ne peut pas assortir une infraction de responsabilité absolue d'une peine d'emprisonnement obligatoire sans violer l'art. 7.

e L'expression «en conformité avec les principes de justice fondamentale» n'est pas un modificatif apporté au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne en ce sens qu'elle limite ou modifie ce droit ou en détermine les paramètres. Elle vise plutôt à protéger ce droit contre toute atteinte à moins que cette atteinte ne soit conforme aux principes de justice fondamentale.

g L'article 7 ne garantit pas un droit aux principes de justice fondamentale comme tels. Par conséquent une infraction de responsabilité absolue n'est pas contraire à l'art. 7 à moins qu'elle ne viole le droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne par une violation des principes de justice fondamentale.

h L'article premier de la Charte permet d'imposer des limites raisonnables au droit du citoyen garanti par l'art. 7 pourvu que ces limites soient conformes à une «règle de droit» et que la justification puisse en être démontrée dans le cadre d'une société libre et démocratique. Toutefois si ces limites ne sont pas imposées conformément aux principes de justice fondamentale, ils ne peuvent être ni raisonnables ni justifiées en vertu de l'article premier. L'expression «qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale» limite le pouvoir du gouvernement d'imposer des restrictions par l'article premier. Une limite imposée au droit prévu à l'art. 7 en conformité avec les principes de justice fondamentale doit néanmoins satisfaire aux critères de l'article premier.

The courts must determine the principles which fall under the rubric "principles of fundamental justice". It would seem, however, that the phrase must include the fundamental tenets of our justice system. The framers of the *Charter* obviously deliberately avoided the concepts of "natural justice" and "due process". There seems no good reason to restrict the principles of fundamental justice to procedural matters in light of the reference to the rule of law in the preamble. Indeed, no purpose is achieved by importing the dichotomy between substance and procedure into s. 7.

The principles of sentencing, and especially that the minimum sentence required to obtain the objectives of the system be imposed, were key to determining that s. 94(2) offended fundamental justice. Imprisonment is the most severe sentence imposed by law, apart from death, and is generally reserved as a last resort for occasions when other sanctions cannot achieve the objectives of the system. Mandatory imprisonment for an absolute liability offence committed unknowingly and unwittingly and after the exercise of due diligence is excessive and inhumane. Such sanction offends the principles of fundamental justice embodied in our penal system and accordingly is inconsistent with s. 7 of the *Charter*.

Cases Cited

R. v. City of Sault Ste. Marie, [1978] 2 S.C.R. 1299; *Amax Potash Ltd. v. Government of Saskatchewan*, [1977] 2 S.C.R. 576; *Kienapple v. The Queen*, [1975] 1 S.C.R. 729; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Curr v. The Queen*, [1972] S.C.R. 889; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *R. v. Therens*, [1985] 1 S.C.R. 613; *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; *R. v. Cadeddu* (1982), 40 O.R. (2d) 128; *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357; *Latham v. Solicitor General of Canada*, [1984] 2 F.C. 734, 39 C.R. (3d) 78; *Re Mason; Mason v. R. in Right of Canada* (1983), 35 C.R. (3d) 393; *R. v. Holman* (1982), 28 C.R. (3d) 378; *Gosselin v. The King* (1903), 33 S.C.R. 255; *Reference re Wartime Leasehold Regulations*, [1950] S.C.R. 124; *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297; *Re: Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *Re Residential Tenancies Act, 1979*, [1981] 1 S.C.R. 714; *Re: Authority of Parliament in relation to the Upper House*, [1980] 1 S.C.R. 54; *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206; *Duke v. The Queen*, [1972] S.C.R. 917; *McNabb v. United States*, 318 U.S. 332 (1942);

Il appartient aux tribunaux de déterminer quels principes appartiennent à la catégorie des «principes de justice fondamentale». Il semble toutefois que l'expression vise certainement les principes fondamentaux de notre système de justice. Les rédacteurs de la *Charte* ont de toute évidence délibérément évité les concepts «de justice naturelle» et d'«application régulière de la loi». Il ne semble y avoir aucune raison valable de limiter les principes de justice fondamentale aux questions de procédure étant donné la mention de la primauté du droit dans le préambule. D'ailleurs il ne servirait à rien d'introduire dans l'art. 7 la dichotomie entre le fond et la procédure.

Les principes applicables aux peines, plus particulièrement la sentence minimale à imposer pour réaliser les objectifs du système, permettent de conclure que le par. 94(2) est contraire à la justice fondamentale. À part la peine de mort, l'emprisonnement est la sentence la plus sévère imposée par la loi et il est considéré de façon générale comme une solution de dernier recours lorsque aucune autre sanction ne peut réaliser les objectifs du système. Un emprisonnement obligatoire pour une infraction de responsabilité absolue commise par inadvertance et involontairement après avoir fait preuve de diligence raisonnable est excessive et cruelle. Cette sanction est contraire aux principes de justice fondamentale consacrés dans notre système pénal et en conséquence elle est incompatible avec l'art. 7 de la *Charte*.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés: *R. c. Ville de Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299; *Amax Potash Ltd. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1977] 2 R.C.S. 576; *Kienapple c. La Reine*, [1975] 1 R.C.S. 729; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Curr c. La Reine*, [1972] R.C.S. 889; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *R. c. Therens*, [1985] 1 R.C.S. 613; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; *R. v. Cadeddu* (1982), 40 O.R. (2d) 128; *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357; *Latham c. Solliciteur général du Canada*, [1984] 2 C.F. 734, 39 C.R. (3d) 78; *Re Mason; Mason v. R. in Right of Canada* (1983), 35 C.R. (3d) 393; *R. v. Holman* (1982), 28 C.R. (3d) 378; *Gosselin v. The King* (1903), 33 R.C.S. 255; *Reference re Wartime Leasehold Regulations*, [1950] R.C.S. 124; *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297; *Renvoi: Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714; *Renvoi: Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54; *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206; *Duke c. La Reine*, [1972] R.C.S. 917; *McNabb v. United States*, 318 U.S.

Harding v. Price, [1948] 1 K.B. 695; *Beaver v. The Queen*, [1957] S.C.R. 531; *R. v. MacDougall*, [1982] 2 S.C.R. 605; *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney General for Canada*, [1931] A.C. 310; *R. v. Pierce Fisheries Ltd.*, [1971] S.C.R. 5, referred to.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, App. III, preamble, s. 2(e).
Canadian Charter of Rights and Freedoms, preamble, ss. 1, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 33.
Constitutional Act, 1867, ss. 91(27), 92(14).
Constitutional Act, 1982, s. 52(1).
Constitutional Question Act, R.S.B.C. 1979, c. 63, s. 1.
Motor Vehicle Act, R.S.B.C. 1979, c. 288, s. 94 (am. by *Motor Vehicle Amendment Act, 1982, 1982 (B.C.)*, c. 36, s. 19).

Authors Cited

Abel, A. S. "The Neglected Logic of 91 and 92" (1969), 19 *U. of T. L.J.* 487, 487-521.
 Allen, Sir Carleton Kemp. *Legal Duties and Other Essays in Jurisprudence*, Oxford, Clarendon Press, 1931.
 Archbold, John Frederick. *Pleading, Evidence & Practice in Criminal Cases*, 30th ed. by Robert Ernest Ross and Maxwell Turner, London, Sweet & Maxwell, Ltd., 1938.
 Blackstone, Sir William. *Commentaries on the Laws of England*, 17th ed., by E. Christian, London, T. Tagg, 1830.
 Canada. Law Reform Commission of Canada. Working Paper 11, "Imprisonment and Release" in *Studies on Imprisonment*, Ottawa, Law Reform Commission of Canada, 1976.
 Holdsworth, Sir William S. *A History of English Law*, 3rd ed., vol. 2, London, Methuen & Co. Ltd., 1923.
 Kenny, Courtney Stanhope. *Outlines of Criminal Law*, 16th ed. by J. W. Cecil Turner, Cambridge, University Press, 1952.
 Laskin, B. *Canadian Constitutional Law*, 3rd ed. rev., Toronto, Carswells, 1969.
 Lederman, W. R., ed. *The Courts and the Canadian Constitution*, Toronto, McClelland & Stewart Ltd., 1964.
 Magnet, J. E. "The Presumption of Constitutionality" (1980), 18 *Osgoode Hall L.J.* 87, 87-145.
 Tremblay, L. "Section 7 of the Charter: Substantive Due Process?" (1984), 18 *U.B.C.L. Rev.* 201, 201-254.
 Walker, Nigel. *Sentencing in a Rational Society*, Western Printing Services Ltd., Bristol, 1969.
 Williams, G. *Criminal Law, The General Part*, 2nd ed., London, Stevens & Sons Ltd., 1961.

332 (1942); *Harding v. Price*, [1948] 1 K.B. 695; *Beaver v. The Queen*, [1957] R.C.S. 531; *R. c. MacDougall*, [1982] 2 R.C.S. 605; *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney General for Canada*, [1931] A.C. 310; *R. c. Pierce Fisheries Ltd.*, [1971] R.C.S. 5.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, préambule, art. 1, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 33.
Constitutional Question Act, R.S.B.C. 1979, chap. 63, art. 1.
Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, app. III, préambule, art. 2e).
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27), 92(14).
Loi constitutionnelle de 1982, art. 52(1).
Motor Vehicle Act, R.S.B.C. 1979, chap. 288, art. 94 (mod. par *Motor Vehicle Amendment Act, 1982, 1982 (C.-B.)*, chap. 36, art. 19).

Doctrine citée

Abel, A. S. «The Neglected Logic of 91 and 92» (1969), 19 *U. of T. L.J.* 487, 487-521.
 Allen, Sir Carleton Kemp. *Legal Duties and Other Essays in Jurisprudence*, Oxford, Clarendon Press, 1931.
 Archbold, John Frederick. *Pleading, Evidence & Practice in Criminal Cases*, 30th ed. by Robert Ernest Ross and Maxwell Turner, London, Sweet & Maxwell, Ltd., 1938.
 Blackstone, Sir William. *Commentaries on the Laws of England*, 17th ed., by E. Christian, London, T. Tagg, 1830.
 Canada. Commission de réforme du droit du Canada. Document de travail 11, «Emprisonnement - Libération» dans *Études sur l'emprisonnement*, Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, 1976.
 Holdsworth, Sir William S. *A History of English Law*, 3rd ed., vol. 2, London, Methuen & Co. Ltd., 1923.
 Kenny, Courtney Stanhope. *Outlines of Criminal Law*, 16th ed. by J. W. Cecil Turner, Cambridge, University Press, 1952.
 Laskin, B. *Canadian Constitutional Law*, 3rd ed. rev., Toronto, Carswells, 1969.
 Lederman, W. R., ed. *The Courts and the Canadian Constitution*, Toronto, McClelland & Stewart Ltd., 1964.
 Magnet, J. E. «The Presumption of Constitutionality» (1980), 18 *Osgoode Hall L.J.* 87, 87-145.
 Tremblay, L. «Section 7 of the Charter: Substantive Due Process?» (1984), 18 *U.B.C.L. Rev.* 201, 201-254.
 Walker, Nigel. *Sentencing in a Rational Society*, Western Printing Services Ltd., Bristol, 1969.
 Williams, G. *Criminal Law. The General Part*, 2nd ed., London, Stevens & Sons Ltd., 1961.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1983), 42 B.C.L.R. 364, 147 D.L.R. (3d) 539, 4 C.C.C. (3d) 243, 33 C.R. (3d) 22, 5 C.R.R. 148, 19 M.V.R. 63, [1983] 3 W.W.R. 756, in the matter of a reference concerning the constitutional validity of s. 94(2) of the *Motor Vehicle Act* of British Columbia. Appeal dismissed.

Allan Stewart, Q.C., for the appellant the Attorney General of British Columbia.

Graham R. Garton, for the intervener the Attorney General of Canada.

Ian MacDonnell and *M. D. Lepofsky*, for the intervener the Attorney General for Ontario.

Andrew Petter and *James MacPherson*, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

William Henkel, Q.C., and *D. W. Kinloch*, for the intervener the Attorney General for Alberta.

C. G. Stein, for those contending for a negative answer (respondent).

J. J. Camp and *P. G. Foy*, for the intervener the British Columbia Branch of the Canadian Bar Association.

The judgment of Dickson C.J. and Beetz, Chouinard, Lamer and Le Dain JJ. was delivered by

LAMER J.—

Introduction

A law that has the potential to convict a person who has not really done anything wrong offends the principles of fundamental justice and, if imprisonment is available as a penalty, such a law then violates a person's right to liberty under s. 7 of the *Charter of Rights and Freedoms (Constitution Act, 1982*, as enacted by the *Canada Act, 1982, 1982 (U.K.)*, c. 11).

In other words, absolute liability and imprisonment cannot be combined.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1983), 42 B.C.L.R. 364, 147 D.L.R. (3d) 539, 4 C.C.C. (3d) 243, 33 C.R. (3d) 22, 5 C.R.R. 148, 19 M.V.R. 63, [1983] 3 W.W.R. 756, sur un renvoi relatif à la constitutionnalité du par. 94(2) de la *Motor Vehicle Act* de la Colombie-Britannique. Pourvoi rejeté.

Allan Stewart, c.r., pour l'appelant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Graham R. Garton, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Ian MacDonnell et *M. D. Lepofsky*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Andrew Petter et *James MacPherson*, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

William Henkel, c.r., et *D. W. Kinloch*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

C. G. Stein, pour les tenants d'une réponse négative (intimé).

J. J. Camp et *P. G. Foy*, pour l'intervenante la division de la Colombie-Britannique de l'Association du Barreau canadien.

Version française du jugement du juge en chef Dickson et des juges Beetz, Chouinard, Lamer et Le Dain rendu par

LE JUGE LAMER—

Introduction

Une loi qui permet de déclarer coupable une personne qui n'a véritablement rien fait de mal viole les principes de justice fondamentale et, si elle prévoit une peine d'emprisonnement, une telle loi viole le droit à la liberté garanti par l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés (Loi constitutionnelle de 1982*, édictée par la *Loi de 1982 sur le Canada, 1982 (R.-U.)*, chap. 11).

En d'autres termes, la responsabilité absolue et la peine d'emprisonnement ne peuvent être combinées.

The Facts

On August 16, 1982, the Lieutenant-Governor in Council of British Columbia referred the following question to the Court of Appeal of that province, by virtue of s. 1 of the *Constitutional Question Act*, R.S.B.C. 1979, c. 63:

Is s. 94(2) of the *Motor Vehicle Act*, R.S.B.C. 1979, as amended by the *Motor Vehicle Amendment Act, 1982*, consistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

On February 3, 1983, the Court of Appeal handed down reasons in answer to the question in which it stated that s. 94(2) of the Act is inconsistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*: (1983), 42 B.C.L.R. 364, 147 D.L.R. (3d) 539, 4 C.C.C. (3d) 243, 33 C.R. (3d) 22, 5 C.R.R. 148, 19 M.V.R. 63, [1983] 3 W.W.R. 756. The Attorney General for British Columbia launched an appeal to this Court.

The Legislation

Motor Vehicle Act, R.S.B.C. 1979, c. 288, s. 94, as amended by the *Motor Vehicle Amendment Act, 1982* (B.C.), c. 36, s. 19:

94. (1) A person who drives a motor vehicle on a highway or industrial road while

- (a) he is prohibited from driving a motor vehicle under sections 90, 91, 92 or 92.1, or
- (b) his driver's licence or his right to apply for or obtain a driver's licence is suspended under section 82 or 92 as it was before its repeal and replacement came into force pursuant to the *Motor Vehicle Amendment Act, 1982*,

commits an offence and is liable,

- (c) on a first conviction, to a fine of not less than \$300 and not more than \$2 000 and to imprisonment for not less than 7 days and not more than 6 months, and
- (d) on a subsequent conviction, regardless of when the contravention occurred, to a fine of not less than \$300 and not more than \$2 000 and to imprisonment for not less than 14 days and not more than one year.

(2) Subsection (1) creates an absolute liability offence in which guilt is established by proof of driving, whether

Les faits

Le 16 août 1982, le lieutenant-gouverneur en conseil de la Colombie-Britannique a soumis la question suivante à la Cour d'appel de cette province, conformément à l'art. 1 de la *Constitutional Question Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 63:

[TRADUCTION] Le paragraphe 94(2) de la *Motor Vehicle Act*, R.S.B.C. 1979, modifiée par la *Motor Vehicle Amendment Act, 1982*, est-il compatible avec la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Le 3 février 1983, la Cour d'appel a répondu à la question par des motifs dans lesquels elle affirme que le par. 94(2) de la Loi est incompatible avec la *Charte canadienne des droits et libertés*: (1983), 42 B.C.L.R. 364, 147 D.L.R. (3d) 539, 4 C.C.C. (3d) 243, 33 C.R. (3d) 22, 5 C.R.R. 148, 19 M.V.R. 63, [1983] 3 W.W.R. 756. Le procureur général de la Colombie-Britannique a interjeté appel à cette Cour.

Les lois

La *Motor Vehicle Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 288, art. 94, modifiée par la *Motor Vehicle Amendment Act, 1982*, 1982 (C.-B.), chap. 36, art. 19:

[TRADUCTION]

94. (1) Quiconque conduit un véhicule à moteur sur une route ou sur un chemin industriel

- a) alors qu'il lui est interdit de conduire un véhicule à moteur en vertu des articles 90, 91, 92 ou 92.1, ou
- b) alors que son permis de conduire ou son droit de demander ou d'obtenir un permis de conduire est suspendu en vertu de l'article 82 ou de l'article 92 avant son abrogation et son remplacement par la mise en vigueur de la *Motor Vehicle Amendment Act, 1982*,

commet une infraction et est passible,

- c) pour la première condamnation, d'une amende de 300 \$ à 2 000 \$ et d'un emprisonnement de 7 jours à 6 mois, et
- d) pour une condamnation subséquente peu importe quand l'infraction a eu lieu, d'une amende de 300 \$ à 2 000 \$ et d'un emprisonnement de 14 jours à un an.

(2) Le paragraphe (1) crée une infraction de responsabilité absolue pour laquelle il y a culpabilité sur

or not the defendant knew of the prohibition or suspension.

Canadian Charter of Rights and Freedoms; Constitution Act, 1982:

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.

11. Any person charged with an offence has the right

(d) to be presumed innocent until proven guilty according to law in a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal;

52. (1) The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

The Judgment of the Court of Appeal of British Columbia

The Court was of the view that the phrase "principles of fundamental justice" was not restricted to matters of procedure, but extended to substantive law, and that the courts were "therefore called upon, in construing the provisions of s. 7 of the Charter, to have regard to the content of legislation".

Relying on the decision of this Court in *R. v. City of Sault Ste. Marie*, [1978] 2 S.C.R. 1299, the Court of Appeal found "that s. 94(2) of the Motor Vehicle Act is inconsistent with the principles of fundamental justice". They did not heed the invitation of counsel opposing the validity of s. 94(2) to declare that, as a result of that decision by our Court, all absolute liability offences violated s. 7 of the *Charter* and could not be salvaged under s. 1. Quite the contrary, the Court of Appeal said that "there are, and will remain, certain public welfare offences, e.g. air and water pollution offences, where the public interest requires

preuve que la personne accusée a conduit un véhicule, qu'elle ait connu ou non l'existence de l'interdiction ou de la suspension.

Charte canadienne des droits et libertés; Loi constitutionnelle de 1982:

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.

11. Tout inculpé a le droit:

d) d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable;

52. (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

L'arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique

La Cour d'appel a estimé que l'expression «principes de justice fondamentale» ne se limite pas aux questions de procédure, mais qu'elle s'applique également aux règles de fond et que les tribunaux [TRADUCTION] «doivent donc, en interprétant les dispositions de l'art. 7 de la *Charte*, tenir compte du contenu de la loi».

Invoquant l'arrêt de cette Cour *R. c. Ville de Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299, la Cour d'appel a conclu [TRADUCTION] «que le par. 94(2) de la Motor Vehicle Act est incompatible avec les principes de justice fondamentale». La cour n'a pas prêté attention aux avocats opposés à la validité du par. 94(2) qui l'invitaient à déclarer que, par suite de l'arrêt *Sault Ste-Marie*, toutes les infractions de responsabilité absolue violent l'art. 7 de la *Charte* et ne peuvent être sauvées par application de l'article premier. Bien au contraire, la Cour d'appel a affirmé que [TRADUCTION] «il y a et il y aura toujours certaines infractions contre le bien-

that the offences be absolute liability offences". Their finding was predicated on the following reasoning:

The effect of s. 94(2) is to transform the offence from a mens rea offence to an absolute liability offence, hence giving the defendant no opportunity to prove that his action was due to an honest and reasonable mistake of fact or that he acted without guilty intent. Rather than placing the burden to establish such facts on the defendant and thus making the offence a strict liability offence, the legislature has seen fit to make it an absolute liability offence coupled with a mandatory term of imprisonment.

It can therefore be inferred with certainty that, in the Court's view, the combination of mandatory imprisonment and absolute liability was offensive to s. 7. It cannot however be ascertained from their judgment whether the violation was triggered by the requirement of minimum imprisonment or solely by the availability of imprisonment as a sentence.

Section 7

1. Introduction

The issue in this case raises fundamental questions of constitutional theory, including the nature and the very legitimacy of constitutional adjudication under the *Charter* as well as the appropriateness of various techniques of constitutional interpretation. I shall deal first with these questions of a more general and theoretical nature as they underlie and have shaped much of the discussion surrounding s. 7.

2. The Nature and Legitimacy of Constitutional Adjudication Under the Charter

The British Columbia Court of Appeal has written in the present case that the *Constitution Act, 1982* has added a new dimension to the role of the courts in that the courts have now been empowered by s. 52 to consider not only the *vires* of legislation but also to measure the content of legislation against the constitutional requirements of the *Charter*.

être public, par exemple les infractions de pollution de l'air et de l'eau, qui dans l'intérêt public doivent être des infractions de responsabilité absolue». Sa conclusion se fonde sur le raisonnement a suivant:

[TRADUCTION] Le paragraphe 94(2) a pour effet de transformer cette infraction, qui en est une qui exige la *mens rea*, en une infraction de responsabilité absolue, privant ainsi l'accusé de toute possibilité de prouver que son acte découle d'une erreur de fait honnête et raisonnable ou qu'il a agi sans intention coupable. Plutôt que d'imposer à l'accusé l'obligation de prouver ces faits et de faire ainsi de l'infraction une infraction de responsabilité stricte, la Législature a jugé bon d'en faire une c infraction de responsabilité absolue assortie d'une période d'emprisonnement obligatoire.

On peut donc conclure avec certitude que, selon la Cour, la combinaison d'une période d'emprisonnement obligatoire et de la responsabilité absolue contrevient à l'art. 7. On ne peut cependant savoir avec certitude, d'après les motifs de jugement, si la violation de l'article découle de l'exigence d'un emprisonnement minimum ou de la seule possibilité d'infliger une peine d'emprisonnement. e

L'article 7

1. Introduction

f L'espèce soulève des questions fondamentales de théorie constitutionnelle, notamment quant à la nature et à la légitimité même des décisions constitutionnelles rendues en vertu de la *Charte* et à l'à-propos de diverses techniques d'interprétation constitutionnelle. J'aborderai d'abord ces questions de nature plus générale et plus théorique puisqu'elles ont sous-tendu et influencé la plupart des débats sur l'art. 7. h

2. La nature et la légitimité des décisions constitutionnelles rendues en vertu de la Charte

i La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a écrit en l'espèce que la *Loi constitutionnelle de 1982* a ajouté une nouvelle dimension au rôle des tribunaux en leur permettant, en vertu de l'art. 52, non seulement de se prononcer sur la constitutionnalité des lois, mais également d'apprécier le contenu des lois en fonction des exigences constitutionnelles de la *Charte*. j

The novel feature of the *Constitution Act, 1982*, however, is not that it has suddenly empowered courts to consider the content of legislation. This the courts have done for a good many years when adjudicating upon the *vires* of legislation. The initial process in such adjudication has been characterized as “a distillation of the constitutional value represented by the challenged legislation” (Laskin, *Canadian Constitutional Law* (3rd ed. rev. 1969), p. 85), and as identifying “the true meaning of the challenged law” (Lederman (ed.), *The Courts and the Canadian Constitution* (1964), p. 186), and “an abstract of the statute’s content” (Professor A. S. Abel, “The Neglected Logic of 91 and 92” (1969), 19 *U. of T. L.J.* 487, p. 490). This process has of necessity involved a measurement of the content of legislation against the requirements of the Constitution, albeit within the more limited sphere of values related to the distribution of powers.

The truly novel features of the *Constitution Act, 1982* are that it has sanctioned the process of constitutional adjudication and has extended its scope so as to encompass a broader range of values. Content of legislation has always been considered in constitutional adjudication. Content is now to be equally considered as regards new constitutional issues. Indeed, the values subject to constitutional adjudication now pertain to the rights of individuals as well as the distribution of governmental powers. In short, it is the scope of constitutional adjudication which has been altered rather than its nature, at least, as regards the right to consider the content of legislation.

In neither case, be it before or after the *Charter*, have the courts been enabled to decide upon the appropriateness of policies underlying legislative enactments. In both instances, however, the courts are empowered, indeed required, to measure the content of legislation against the guarantees of the Constitution. The words of Dickson J. (as he then was) in *Amax Potash Ltd. v. Government of Saskatchewan*, [1977] 2 S.C.R. 576, at p. 590, continue to govern:

L’aspect nouveau de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n’est cependant pas le fait qu’elle accorde subitement aux tribunaux le pouvoir d’examiner le contenu des lois. Les tribunaux le font depuis un bon nombre d’années quand ils se prononcent sur la constitutionnalité d’une loi. La première étape de ces décisions a été qualifiée de [TRADUCTION] «distillation de la valeur constitutionnelle de la loi contestée» (Laskin, *Canadian Constitutional Law* (3rd ed. rev. 1969), p. 85), et comme visant à identifier [TRADUCTION] «le sens véritable de la loi contestée» (Lederman (ed.), *The Courts and the Canadian Constitution* (1964), p. 186), et à établir [TRADUCTION] «un résumé du contenu de la loi» (professeur A. S. Abel «The Neglected Logic of 91 and 92» (1969), 19 *U. of T. L.J.* 487, p. 490). Ce processus comporte nécessairement une appréciation du contenu de la loi en fonction des exigences de la Constitution, bien que ce soit dans le domaine plus limité des valeurs liées au partage des pouvoirs.

Les éléments vraiment nouveaux de la *Loi constitutionnelle de 1982* tiennent à ce qu’elle a sanctionné le processus de décision constitutionnelle et en a étendu la portée de manière à englober un plus grand nombre de valeurs. Le contenu de la loi a toujours été examiné dans les décisions constitutionnelles. On doit maintenant prêter la même attention au contenu en ce qui concerne les nouvelles questions constitutionnelles. En réalité, les valeurs sur lesquelles peuvent porter les décisions constitutionnelles ont trait maintenant aux droits des particuliers tout autant qu’au partage des pouvoirs entre gouvernements. En bref, c’est la portée des décisions constitutionnelles qui a été modifiée plutôt que leur nature, du moins pour ce qui est du droit d’examiner le contenu de la loi.

Ni avant ni après l’adoption de la *Charte*, les tribunaux n’ont été habilités à se prononcer sur l’à-propos des politiques sous-jacentes à l’adoption des lois. Dans l’un et l’autre cas toutefois, les tribunaux ont le pouvoir et même le devoir d’apprécier le contenu de la loi en fonction des garanties accordées par la Constitution. Les paroles du juge Dickson (maintenant Juge en chef) dans l’arrêt *Amax Potash Ltd. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1977] 2 R.C.S. 576, à la p. 590, continuent de s’appliquer:

The Courts will not question the wisdom of enactments . . . but it is the high duty of this Court to insure that the Legislatures do not transgress the limits of their constitutional mandate and engage in the illegal exercise of power.

In this respect, s. 7 is no different than other *Charter* provisions. As the Attorney General for Ontario has noted in his factum:

Section 7, like most of the other sections in the *Charter*, limits the bounds of legislative action. It is the function of the Court to determine whether the challenged legislation has honoured those boundaries. This process necessitates judicial review of the content of the legislation.

Yet, in the context of s. 7, and in particular, of the interpretation of "principles of fundamental justice", there has prevailed in certain quarters an assumption that all but a narrow construction of s. 7 will inexorably lead the courts to "question the wisdom of enactments", to adjudicate upon the merits of public policy.

From this have sprung warnings of the dangers of a judicial "super-legislature" beyond the reach of Parliament, the provincial legislatures and the electorate. The Attorney General for Ontario, in his written argument, stated that,

. . . the judiciary is neither representative of, nor responsive to the electorate on whose behalf, and under whose authority policies are selected and given effect in the laws of the land.

This is an argument which was heard countless times prior to the entrenchment of the *Charter* but which has in truth, for better or for worse, been settled by the very coming into force of the *Constitution Act, 1982*. It ought not to be forgotten that the historic decision to entrench the *Charter* in our Constitution was taken not by the courts but by the elected representatives of the people of Canada. It was those representatives who extended the scope of constitutional adjudication and entrusted the courts with this new and onerous responsibility. Adjudication under the *Charter* must be approached free of any lingering doubts as to its legitimacy.

Les tribunaux ne mettront pas en doute la sagesse des textes législatifs . . . mais une des hautes fonctions de cette Cour est de s'assurer que les législatures n'outrepassent pas les limites de leur mandat constitutionnel et n'exercent pas illégalement certains pouvoirs.

À cet égard, l'art. 7 ne diffère pas des autres dispositions de la *Charte*. Comme le procureur général de l'Ontario l'a noté dans son mémoire:

[TRADUCTION] L'article 7, comme la plupart des autres articles de la *Charte*, détermine les limites de l'activité législative. Il appartient à la Cour de déterminer si la loi contestée a respecté ces limites. Ce processus exige l'examen judiciaire du contenu de la loi.

Cependant, pour ce qui est de l'art. 7 et plus particulièrement de l'interprétation des «principes de justice fondamentale», on a pensé dans certains milieux que, à moins de donner une interprétation restreinte à l'art. 7, les tribunaux seront inévitablement amenés à «mettre en doute la sagesse des textes législatifs» et à se prononcer sur le bien-fondé de politiques générales.

De là sont venus les avertissements quant aux dangers d'une «superlégislature» judiciaire qui échapperait au contrôle du Parlement, des législatures provinciales et de l'électorat. Le procureur général de l'Ontario écrit ce qui suit dans son argumentation:

[TRADUCTION] . . . le pouvoir judiciaire n'est ni élu ni responsable envers l'électorat pour le compte et sous l'autorité duquel les politiques sont choisies et mises en œuvre dans les lois du territoire.

C'est un argument qu'on a entendu maintes et maintes fois avant l'enchâssement de la *Charte*, mais qui, en vérité, pour le meilleur ou pour le pire, a été réglé par l'entrée en vigueur même de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il ne faut pas oublier que la décision historique d'enchâsser la *Charte* dans notre Constitution a été prise non pas par les tribunaux, mais par les représentants élus de la population canadienne. Ce sont ces représentants qui ont étendu la portée des décisions constitutionnelles et confié aux tribunaux cette responsabilité à la fois nouvelle et lourde. On doit aborder les décisions en vertu de la *Charte* en se libérant de tout doute qui peut subsister quant à leur légitimité.

The concerns with the bounds of constitutional adjudication explain the characterization of the issue in a narrow and restrictive fashion, *i.e.*, whether the term “principles of fundamental justice” has a substantive or merely procedural content. In my view, the characterization of the issue in such fashion preempts an open-minded approach to determining the meaning of “principles of fundamental justice”.

The substantive/procedural dichotomy narrows the issue almost to an all-or-nothing proposition. Moreover, it is largely bound up in the American experience with substantive and procedural due process. It imports into the Canadian context American concepts, terminology and jurisprudence, all of which are inextricably linked to problems concerning the nature and legitimacy of adjudication under the U.S. Constitution. That Constitution, it must be remembered, has no s. 52 nor has it the internal checks and balances of ss. 1 and 33. We would, in my view, do our own Constitution a disservice to simply allow the American debate to define the issue for us, all the while ignoring the truly fundamental structural differences between the two constitutions. Finally, the dichotomy creates its own set of difficulties by the attempt to distinguish between two concepts whose outer boundaries are not always clear and often tend to overlap. Such difficulties can and should, when possible, be avoided.

The overriding and legitimate concern that courts ought not to question the wisdom of enactments, and the presumption that the legislator could not have intended same, have to some extent distorted the discussion surrounding the meaning of “principles of fundamental justice”. This has led to the spectre of a judicial “super-legislature” without a full consideration of the process of constitutional adjudication and the significance of ss. 1 and 33 of the *Charter* and s. 52 of the *Constitution Act, 1982*. This in turn has also led to a narrow characterization of the issue and to the assumption that only a procedural content to “principles of fundamental justice” can prevent the courts from adjudicating upon the merits or

Les inquiétudes relatives aux limites des décisions en matière constitutionnelle expliquent la formulation étroite et restrictive de la question, savoir si l’expression «principes de justice fondamentale» a une acception qui vise le fond ou seulement la procédure. À mon avis, cette formulation exclut l’absence de parti pris dans la recherche du sens de l’expression «principes de justice fondamentale».

La dichotomie entre le fond et la procédure réduit le débat presque à un choix entre tout ou rien. De plus, elle est dans une large mesure liée, selon l’expérience américaine, à l’application régulière des règles de fond et de procédure. Elle transpose dans le contexte canadien une terminologie, une théorie et des concepts américains qui sont tous inextricablement liés aux problèmes associés à la nature et à la légitimité des décisions en vertu de la Constitution des États-Unis. Dans cette constitution, faut-il le rappeler, on ne trouve ni l’art. 52, ni le contrôle interne des art. 1 et 33. À mon avis, nous rendrions un mauvais service à notre propre Constitution en permettant simplement que le débat américain définisse la question pour nous, tout en ignorant les différences de structure vraiment fondamentales entre les deux constitutions. Enfin, cette dichotomie crée des difficultés qui lui sont propres du fait qu’on tente de distinguer deux concepts dont les limites ne sont pas toujours définies clairement et qui tendent souvent à chevaucher. Il faut, lorsque c’est possible, éviter de telles difficultés.

La préoccupation légitime et déterminante selon laquelle les tribunaux ne doivent pas mettre en doute la sagesse des textes législatifs et la présomption que le législateur peut avoir voulu qu’ils le fassent ont, jusqu’à un certain point, faussé le débat sur le sens de l’expression «principes de justice fondamentale». Cela a fait naître le spectre d’une «superlégislature» judiciaire sans qu’il y ait eu examen complet du processus de décision constitutionnelle et de l’importance des art. 1 et 33 de la *Charte* et de l’art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cela a aussi amené une formulation étroite de la question et fait naître l’hypothèse selon laquelle il ne sera possible d’empêcher les tribunaux de se prononcer sur le bien-fondé ou la

wisdom of enactments. If this assumption is accepted, the inevitable corollary, with which I would have to then agree, is that the legislator intended that the words "principles of fundamental justice" refer to procedure only.

But I do not share that assumption. Since way back in time and even recently the courts have developed the common law beyond procedural safeguards without interfering with the "merits or wisdom" of enactments (e.g., *Kienapple v. The Queen*, [1975] 1 S.C.R. 729, entrapment, non-retrospectivity of offences, presumptions against relaxing the burden of proof and persuasion, to give a few examples).

The task of the Court is not to choose between substantive or procedural content *per se* but to secure for persons "the full benefit of the Charter's protection" (Dickson J. (as he then was) in *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at p. 344), under s. 7, while avoiding adjudication of the merits of public policy. This can only be accomplished by a purposive analysis and the articulation (to use the words in *Curr v. The Queen*, [1972] S.C.R. 889, at p. 899) of "objective and manageable standards" for the operation of the section within such a framework.

I propose therefore to approach the interpretation of s. 7 in the manner set forth by Dickson J. in *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145, and *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, *supra*, and by Le Dain J. in *R. v. Therens*, [1985] 1 S.C.R. 613. In *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, Dickson J. wrote at p. 344:

In *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145, this Court expressed the view that the proper approach to the definition of the rights and freedoms guaranteed by the *Charter* was a purposive one. The meaning of a right or freedom guaranteed by the *Charter* was to be ascertained by an analysis of the purpose of such a guarantee; it was to be understood, in other words, in the light of the interests it was meant to protect.

sagesse des lois que si l'expression «principes de justice fondamentale» porte uniquement sur la procédure. Si on acceptait cette hypothèse, le corollaire qui en découlerait nécessairement et auquel je devrais alors souscrire serait que le législateur a voulu que l'expression «principes de justice fondamentale» vise la procédure seulement.

Mais je ne souscris pas à cette hypothèse. Depuis fort longtemps et même récemment, les tribunaux ont fait évoluer la *common law* au-delà des garanties en matière de procédure sans s'immiscer dans «le bien-fondé ou la sagesse» des textes législatifs (par ex. *Kienapple c. La Reine*, [1975] 1 R.C.S. 729; à titre d'exemples, citons la provocation policière, le caractère non rétrospectif des infractions, les présomptions qu'il n'a pas lieu de réduire l'obligation de preuve et de persuasion).

Le rôle de la Cour ne consiste pas à choisir entre l'aspect fond et l'aspect procédure en tant que tels, mais à assurer que les personnes «bénéficient pleinement de la protection accordée par la Charte» (le juge Dickson (maintenant Juge en chef) dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, à la p. 344), à l'art. 7, tout en évitant de se prononcer sur le bien-fondé de politiques générales. Cela ne peut se faire que par une analyse de l'objet visé et la formulation (pour reprendre les termes utilisés dans l'arrêt *Curr c. La Reine*, [1972] R.C.S. 889, à la p. 900) «de normes objectives et faciles à appliquer» pour que l'article s'applique dans ce contexte.

Je propose donc d'aborder l'interprétation de l'art. 7 de la manière énoncée par le juge Dickson dans les arrêts *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145 et *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, précité, et par le juge Le Dain dans l'arrêt *R. c. Therens*, [1985] 1 R.C.S. 613. Dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, le juge Dickson écrit, à la p. 344:

Dans l'arrêt *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, la Cour a exprimé l'avis que la façon d'aborder la définition des droits et des libertés garantis par la *Charte* consiste à examiner l'objet visé. Le sens d'un droit ou d'une liberté garantis par la *Charte* doit être vérifié au moyen d'une analyse de l'objet d'une telle garantie; en d'autres termes, ils doivent s'interpréter en fonction des intérêts qu'ils visent à protéger.

In my view this analysis is to be undertaken, and the purpose of the right or freedom in question is to be sought by reference to the character and the larger objects of the *Charter* itself, to the language chosen to articulate the specific right or freedom, to the historical origins of the concepts enshrined, and where applicable, to the meaning and purpose of the other specific rights and freedoms with which it is associated within the text of the *Charter*. The interpretation should be, as the judgment in *Southam* emphasizes, a generous rather than a legalistic one, aimed at fulfilling the purpose of the guarantee and securing for individuals the full benefit of the *Charter's* protection.

3. The Principles of Fundamental Justice

I would first note that I shared the views of Wilson J. in her statement in *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, at p. 205, that "it is incumbent upon the Court to give meaning to each of the elements, life, liberty and security of the person, which make up the 'right' contained in s. 7". Each of these, in my view, is a distinct though related concept to be construed as such by the courts. It is clear that s. 7 surely protects the right not to be deprived of one's life, liberty and security of the person when that is done in breach of the principles of fundamental justice. The outcome of this case is dependent upon the meaning to be given to that portion of the section which states "and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice". On the facts of this case it is not necessary to decide whether the section gives any greater protection, such as deciding whether, absent a breach of the principles of fundamental justice, there still can be, given the way the section is structured, a violation of one's rights to life, liberty and security of the person under s. 7. Furthermore, because of the fact that only deprivation of liberty was considered in these proceedings and that no one took issue with the fact that imprisonment is a deprivation of liberty, my analysis of s. 7 will be limited, as was the course taken by all, below and in this Court, to determining the scope of the words "principles of fundamental justice", I will not attempt to give any further content to liberty nor address that of

À mon avis, il faut faire cette analyse et l'objet du droit ou de la liberté en question doit être déterminé en fonction de la nature et des objectifs plus larges de la *Charte* elle-même, des termes choisis pour énoncer ce droit ou cette liberté, des origines historiques des concepts enchâssés et, s'il y a lieu, en fonction du sens et de l'objet des autres libertés et droits particuliers qui s'y rattachent selon le texte de la *Charte*. Comme on le souligne dans l'arrêt *Southam*, l'interprétation doit être libérale plutôt que formaliste et viser à réaliser l'objet de la garantie et à assurer que les citoyens bénéficient pleinement de la protection accordée par la *Charte*.

3. Les principes de justice fondamentale

Je tiens d'abord à souligner que je partage le point de vue du juge Wilson lorsqu'elle affirme dans l'arrêt *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, à la p. 205, qu'il «incombe à la Cour de préciser le sens de chacun des éléments, savoir la vie, la liberté et la sécurité de la personne, qui constituent le «droit» mentionné à l'art. 7». Chacun de ces éléments constitue, à mon avis, un concept distinct, quoique apparenté, que les tribunaux doivent interpréter comme tel. Il ne fait pas de doute que l'art. 7 garantit le droit de ne pas se voir porter atteinte à sa vie, à sa liberté et à la sécurité de sa personne lorsque cela est fait contrairement aux principes de justice fondamentale. L'issue de la présente affaire dépend du sens à donner à la partie de l'article où on dit: «il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale». D'après les faits de la présente affaire, il n'est pas nécessaire de déterminer si l'article accorde une plus grande protection, notamment si, en l'absence d'une violation des principes de justice fondamentale, il peut quand même y avoir, compte tenu de la formulation de l'article, une atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, que garantit l'art. 7. De plus, du fait qu'on a considéré seulement l'atteinte à la liberté dans les présentes procédures et que personne n'a contesté que l'emprisonnement est une atteinte à la liberté, je limiterai mon analyse de l'art. 7, comme toutes les parties l'ont fait en Cour d'appel et en cette Cour, à déterminer la portée de l'expression «principes de justice fondamentale» et je n'essaierai pas de déterminer d'autres sens du mot liberté, ni