

Her Majesty The Queen *Appellant*

v.

Réjean Richard *Respondent*

and between

Her Majesty The Queen *Appellant*

v.

Léo J. Doiron *Respondent*

and between

Her Majesty The Queen *Appellant*

v.

J. M. Denis Lavoie *Respondent*

and

The Attorney General of Canada, the Attorney General for Ontario, the Attorney General of Manitoba, the Attorney General of British Columbia, the Attorney General of Prince Edward Island, the Attorney General for Saskatchewan, the Attorney General for Alberta and the Attorney General of Newfoundland *Interveners*

INDEXED AS: R. v. RICHARD

File No.: 24582.

Hearing and judgment: April 23, 1996.

Reasons delivered: October 31, 1996.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR NEW BRUNSWICK

Sa Majesté la Reine *Appelante*

c.

Réjean Richard *Intimé*

et entre

Sa Majesté la Reine *Appelante*

c.

Léo J. Doiron *Intimé*

et entre

Sa Majesté la Reine *Appelante*

c.

J. M. Denis Lavoie *Intimé*

et

Le procureur général du Canada, le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Manitoba, le procureur général de la Colombie-Britannique, le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard, le procureur général de la Saskatchewan, le procureur général de l'Alberta et le procureur général de Terre-Neuve *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: R. c. RICHARD

N° du greffe: 24582.

Audition et jugement: 23 avril 1996.

Motifs déposés: 31 octobre 1996.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Major.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Constitutional law — Charter of Rights — Presumption of innocence — Right to fair and public hearing by independent and impartial tribunal — Waiver — Persons stopped for speeding convicted under provincial statutory provision because they failed to pay fine indicated in ticket and to appear in court at time stated in ticket — Whether provincial provision infringes rights guaranteed to persons charged with offences by s. 11(d) of Canadian Charter of Rights and Freedoms — Whether s. 11(d) rights waived — Provincial Offences Procedure Act, S.N.B. 1987, c. P-22.1, s. 16.

The respondents were stopped for an offence under the New Brunswick *Motor Vehicle Act* and each received a ticket. They did not pay the fine and did not appear in court at the time and place indicated in the ticket. The respondents were accordingly convicted without a trial and ordered by a Provincial Court judge to pay a fine in accordance with the procedure set out in s. 16 of the *Provincial Offences Procedure Act*. In the Court of Queen's Bench, the respondents challenged the constitutionality of that section. The court found that s. 16 infringed s. 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* but that this infringement was justifiable under s. 1 of the *Charter*. The Court of Appeal, in a majority decision, reversed that judgment, finding s. 16 to be invalid because it had the effect of depriving a citizen of the right guaranteed by s. 11(d) to be tried by an independent and impartial tribunal and because no statute may encroach upon the independence of the judiciary.

Held: The appeals should be allowed.

Section 16 of the *Provincial Offences Procedure Act* does not infringe s. 11(d) of the *Charter* since, as a result of the characteristics of the regulatory scheme set up by the New Brunswick legislature, s. 16 applies to situations where the accused has validly waived the benefit of s. 11(d). The liberty component of s. 7 of the *Charter* does not come into play here since the penalties that can be imposed in proceedings initiated by means of a ticket are limited to fines and the failure to pay a fine for contravening the *Motor Vehicle Act* can in no case result in imprisonment.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Présomption d'innocence — Droit à un procès public et équitable devant un tribunal impartial et indépendant — Renonciation — Personnes arrêtées pour excès de vitesse déclarées coupables conformément à une disposition législative provinciale parce qu'elles ont omis de payer l'amende prévue au billet de contravention et négligé de se présenter en cour au moment indiqué sur ce billet — Cette disposition provinciale porte-t-elle atteinte aux droits que l'art. 11d) de la Charte canadienne des droits et libertés garantit aux personnes inculpées? — Y a-t-il eu renonciation aux droits conférés par l'art. 11d)? — Loi sur la procédure applicable aux infractions provinciales, L.N.-B. 1987, ch. P-22.1, art. 16.

Les intimés ont été arrêtés pour une infraction à la *Loi sur les véhicules à moteur* du Nouveau-Brunswick et ont reçu un billet de contravention. Ils n'ont pas payé l'amende et ils ne se sont pas présentés en cour à la date, à l'heure et à l'endroit mentionnés au billet de contravention. Les intimés ont donc été déclarés coupables sans procès et condamnés à payer une amende par un juge de la Cour provinciale, conformément à la procédure établie par l'art. 16 de la *Loi sur la procédure applicable aux infractions provinciales*. En Cour du Banc de la Reine, les intimés ont contesté la constitutionnalité de cet article. La cour a conclu que l'art. 16 violait l'al. 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* mais que cette violation était justifiable au sens de l'article premier de la *Charte*. La Cour d'appel, à la majorité, a infirmé ce jugement statuant que l'art. 16 était invalide parce qu'il avait pour effet d'enlever au citoyen le droit d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial que lui garantit l'al. 11d), et qu'aucune loi ne devait empiéter sur l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Arrêt: Les pourvois sont accueillis.

L'article 16 de la *Loi sur la procédure applicable aux infractions provinciales* ne porte pas atteinte à l'al. 11d) de la *Charte* puisqu'en raison des caractéristiques du régime réglementaire mis en place par la législature du Nouveau-Brunswick, l'art. 16 vise des situations où la personne accusée aura valablement renoncé au bénéfice de l'al. 11d). L'article 7 de la *Charte*, dans sa composante relative à la liberté, n'entre pas en jeu en l'espèce puisque les peines imposables lorsque les procédures sont initiées par billet de contravention sont limitées à des amendes et que le défaut de payer une amende découlant d'une contravention à la *Loi sur les véhicules à moteur* ne saurait en aucun cas entraîner l'emprisonnement.

In the context of regulatory offences for which imprisonment is not a possibility, s. 11(d) of the *Charter* does not prevent the legislature from inferring from an accused's failure to act that he or she waives the right to be presumed innocent and the right to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, provided that the accused is fully aware of the consequences of failing to act and that the procedural scheme in place provides sufficient safeguards to ensure that the conduct of the accused was not due to events over which he or she had no control. In the present case, the system in place in New Brunswick meets these requirements fully. The *Provincial Offences Procedure Act* expressly requires that the ticket state that failure by the accused to act may result in conviction (s. 10(1)(h)), and the ticket must be delivered to the accused personally. In addition, s. 16 provides that the judge required to convict the accused if the accused neither pays the fine nor appears in court must perform certain checks, such as verifying that the ticket was delivered to the accused in accordance with the Act. The judge must not convict the accused if the judge has reason to believe that there are any irregularities. Finally, the Act affords accused persons the possibility of having their conviction set aside by applying to the court within 45 days of the conviction (s. 117), after being notified of their conviction pursuant to s. 48(1), if they satisfy a judge that their failure to appear was not their fault. Under this procedural scheme an accused is thus fully informed of the consequences of failing to act and there are sufficient safeguards to prevent injustices from occurring.

Dans un contexte d'infractions réglementaires où l'emprisonnement n'est pas une possibilité, l'al. 11d) de la *Charte* n'empêche pas le législateur de déduire de l'inaction d'une personne accusée qu'elle renonce à son droit à la présomption d'innocence et à un procès public et équitable devant un tribunal indépendant et impartial, dans la mesure où cette personne est pleinement consciente des conséquences de son inaction et où le régime procédural en place fournit suffisamment de sauvegardes permettant d'assurer que ses agissements ne résultent pas d'un événement indépendant de sa volonté. Or, en l'espèce, le système en place au Nouveau-Brunswick satisfait amplement à ces exigences. La *Loi sur la procédure applicable aux infractions provinciales* prévoit expressément que le billet de contravention doit faire mention de la possibilité que l'inaction de la personne accusée entraîne une déclaration de culpabilité (al. 10(1)h)) et ce billet doit être remis personnellement à la personne accusée. De plus, en vertu de l'art. 16, le juge appelé à prononcer la déclaration de culpabilité à la suite du défaut de la personne accusée de payer l'amende ou de comparaître doit procéder à certaines vérifications, notamment vérifier si le billet de contravention a été remis à la personne accusée conformément à la Loi. Le juge ne doit pas déclarer la personne accusée coupable s'il a des raisons de croire à la présence d'irrégularités. Enfin, la Loi confère à la personne accusée la possibilité de faire casser la condamnation en s'adressant au tribunal dans les 45 jours de la condamnation (art. 117), après avoir été avisée de sa condamnation conformément au par. 48(1), si elle réussit à convaincre un juge que son défaut de comparaître ne résulte pas de sa faute. Ce régime procédural fait donc en sorte qu'une personne accusée est pleinement informée des conséquences qu'entraînera son inaction, tout en établissant suffisamment de protections pour éviter que des injustices ne soient commises.

Cases Cited

Applied: *R. v. Lee*, [1989] 2 S.C.R. 1384; referred to: *R. v. Carson* (1983), 147 D.L.R. (3d) 754; *R. v. Greckol* (1991), 64 C.C.C. (3d) 430; *R. v. Swain*, [1991] 1 S.C.R. 933; *Liyanage v. The Queen*, [1967] 1 A.C. 259; *Re Hertel and The Queen* (1986), 37 D.L.R. (4th) 706; *R. v. Hess (No. 2)*, [1949] 4 D.L.R. 199; *R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541; *Adgey v. The Queen*, [1975] 2 S.C.R. 426; *Brosseau v. The Queen*, [1969] S.C.R. 181; *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863; *R. v. Rahey*, [1987] 1 S.C.R. 588; *R. v. Morin*, [1992] 1 S.C.R. 771; *Clarkson v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R.

Jurisprudence

Arrêt appliqué: *R. c. Lee*, [1989] 2 R.C.S. 1384; **arrêts mentionnés:** *R. c. Carson* (1983), 147 D.L.R. (3d) 754; *R. c. Greckol* (1991), 64 C.C.C. (3d) 430; *R. c. Swain*, [1991] 1 R.C.S. 933; *Liyanage c. The Queen*, [1967] 1 A.C. 259; *Re Hertel and The Queen* (1986), 37 D.L.R. (4th) 706; *R. c. Hess (No. 2)*, [1949] 4 D.L.R. 199; *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541; *Adgey c. La Reine*, [1975] 2 R.C.S. 426; *Brosseau c. The Queen*, [1969] R.C.S. 181; *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; *R. c. Rahey*, [1987] 1 R.C.S. 588; *R. c. Morin*, [1992] 1 R.C.S. 771; *Clarkson c. La Reine*, [1986] 1

383; *R. v. Tran*, [1994] 2 S.C.R. 951; *R. v. Fitzpatrick*, [1995] 4 S.C.R. 154; *R. v. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 S.C.R. 154.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 7, 11(d).
Motor Vehicle Act, R.S.N.B. 1973, c. M-17, ss. 140(1.1) [ad. 1981, c. 48, s. 8; am. 1983, c. 52, s. 12; am. 1990, c. 61, s. 84(3)], 347.1(5) [rep. & sub. 1991, c. 34, s. 1].
 N.B. Reg. 91-50, *General Regulation — Provincial Offences Procedure Act*, s. 3(1)(e).
Provincial Offences Procedure Act, S.N.B. 1987, c. P-22.1, ss. 2, 3, 5, 9, 10 [am. 1990, c. 18, s. 4; am. 1991, c. 29, s. 3], 11 [am. 1991, c. 29, s. 4], 12(1), 13, 14 [am. 1990, c. 18, s. 5; am. 1991, c. 29, s. 5; am. 1992, c. 41, s. 1], 16 [sub. 1990, c. 18, s. 7], 24, 28 [am. *idem*, s. 13], 29(1), 48(1) [am. *idem*, s. 26], 117(1).

Authors Cited

Boisvert, Anne-Marie. "La renonciation aux droits constitutionnels: quelques réflexions", dans *Développements récents en droit criminel*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1989, 185.

APPEALS from a judgment of the New Brunswick Court of Appeal (1995), 156 N.B.R. (2d) 309, 401 A.P.R. 309, allowing the appeal of the accused from judgments of Deschênes J. (1993), 131 N.B.R. (2d) 181, 333 A.P.R. 181, dismissing the appeal of the accused, who had been convicted of speeding. Appeals allowed.

Gabriel Bourgeois, for the appellant.

J. M. Denis Lavoie, for the respondents.

Bernard Laprade, for the intervener the Attorney General of Canada.

Hart Schwartz, for the intervener the Attorney General for Ontario.

Shawn Greenberg, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

George H. Copley, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

R.C.S. 383; *R. c. Tran*, [1994] 2 R.C.S. 951; *R. c. Fitzpatrick*, [1995] 4 R.C.S. 154; *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 7, 11d).
Loi sur la procédure applicable aux infractions provinciales, L.N.-B. 1987, ch. P-22.1, art. 2, 3, 5, 9, 10 [mod. 1990, ch. 18, art. 4; mod. 1991, ch. 29, art. 3], 11 [mod. 1991, ch. 29, art. 4], 12(1), 13, 14 [mod. 1990, ch. 18, art. 5; mod. 1991, ch. 29, art. 5; mod. 1992, ch. 41, art. 1], 16 [rempl. 1990, ch. 18, art. 7], 24, 28 [mod. *idem*, art. 13], 29(1), 48(1) [mod. *idem*, art. 26], 117(1).
Loi sur les véhicules à moteur, L.R.N.-B. 1973, ch. M-17, art. 140(1.1) [aj. 1981, ch. 48, art. 8; mod. 1983, ch. 52, art. 12; mod. 1990, ch. 61, art. 84(3)], 347.1(5) [abr. & rempl. 1991, ch. 34, art. 1].
 Règl. du N.-B. 91-50, *Règlement général — Loi sur la procédure applicable aux infractions provinciales*, art. 3(1)e).

Doctrine citée

Boisvert, Anne-Marie. «La renonciation aux droits constitutionnels: quelques réflexions», dans *Développements récents en droit criminel*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1989, 185.

POURVOIS contre un arrêt de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick (1995), 156 R.N.-B. (2^e) 309, 401 A.P.R. 309, qui a accueilli l'appel des accusés contre des jugements du juge Deschênes (1993), 131 R.N.-B. (2^e) 181, 333 A.P.R. 181, qui avait rejeté l'appel des accusés déclarés coupables d'excès de vitesse. Pourvois accueillis.

Gabriel Bourgeois, pour l'appelante.

J. M. Denis Lavoie, pour les intimés.

Bernard Laprade, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Hart Schwartz, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Shawn Greenberg, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

George H. Copley, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Roger B. Langille, Q.C., for the intervener the Attorney General of Prince Edward Island.

Sandra Folkins, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

Richard F. Taylor, for the intervener the Attorney General for Alberta.

B. Gale Welsh, Q.C., for the intervener the Attorney General of Newfoundland.

English version of the judgment of the Court delivered by

LA FOREST J. — The Court has before it three appeals raising the constitutional validity, in light of s. 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, of s. 16 of the *Provincial Offences Procedure Act*, S.N.B. 1987, c. P-22.1 (the “Act”), as it relates to the prosecution of offences under the *Motor Vehicle Act*, R.S.N.B. 1973, c. M-17. Section 16 provides that accused persons who neither promptly pay the amount of the fine indicated in the ticket issued to them nor appear in court at the time and place stated therein may be convicted without a trial, by a judge who has carried out certain procedural checks, and ordered to pay a fine. Failure to pay a fine imposed for a contravention of the *Motor Vehicle Act* is in no case punishable by imprisonment: s. 347.1(5).

I. Background

The facts giving rise to the three appeals are not in dispute. Each of the respondents was stopped for speeding and received a ticket and signed the notice of prosecution corresponding to the ticket pursuant to the Act. All three were convicted of violating s. 140(1.1) of the *Motor Vehicle Act* after failing both to pay the amount of the fine indicated in the ticket and to appear in court at the time and place stated therein.

Roger B. Langille, c.r., pour l’intervenant le procureur général de l’Île-du-Prince-Édouard.

Sandra Folkins, pour l’intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Richard F. Taylor, pour l’intervenant le procureur général de l’Alberta.

B. Gale Welsh, c.r., pour l’intervenant le procureur général de Terre-Neuve.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE LA FOREST — Notre Cour est saisie de trois pourvois soulevant tous la validité constitutionnelle, eu égard à l’al. 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de l’art. 16 de la *Loi sur la procédure applicable aux infractions provinciales*, L.N.-B. 1987, ch. P-22.1 (la «Loi»), dans la mesure où cette disposition se rapporte à la poursuite d’infractions prévues à la *Loi sur les véhicules à moteur*, L.R.N.-B. 1973, ch. M-17. L’article 16 prévoit qu’une personne accusée qui a négligé de payer promptement le montant de l’amende indiqué sur un billet de contravention qui lui a été délivré et qui a négligé de comparaître en cour à la date, à l’heure et à l’endroit mentionnés, peut être déclarée coupable sans procès par un juge, après qu’il a procédé à certaines vérifications procédurales, et condamnée au paiement d’une amende. Le défaut de payer une amende découlant d’une contravention à la *Loi sur les véhicules à moteur* ne peut en aucun cas entraîner l’emprisonnement: par. 347.1(5).

I. Le contexte

Les faits à l’origine des trois pourvois ne sont pas contestés. Les intimés ont tous été arrêtés pour excès de vitesse et ont reçu, conformément à la Loi, un billet de contravention et ont signé l’avis de poursuite qui correspond au billet. Ils ont tous trois été déclarés coupables d’avoir enfreint le par. 140(1.1) de la *Loi sur les véhicules à moteur* après avoir omis de payer le montant de l’amende prévu au billet et avoir négligé de se présenter en cour à la date, à l’heure et à l’endroit y indiqués.

Court of Queen's Bench (1993), 131 N.B.R. (2d) 181

La Cour du Banc de la Reine (1993), 131 R.N.-B. (2^e) 181

3

The respondents appealed their convictions to the Court of Queen's Bench the only defence relied on being the unconstitutionality of s. 16 of the Act, but they were not successful. Deschênes J., following the decision of the Ontario Court of Appeal in *R. v. Carson* (1983), 147 D.L.R. (3d) 754, and the decision of the Alberta Court of Queen's Bench in *R. v. Greckol* (1991), 64 C.C.C. (3d) 430, which concerned similar provisions, found that s. 16 of the Act infringed s. 11(d) of the *Charter*. He was of the opinion, however, that the limitation on the s. 11(d) rights of persons charged with offences was justifiable under s. 1. In his view, the objective of establishing a more expeditious and efficient and less costly scheme for minor provincial offences was important enough to justify such a limitation. He also saw a rational connection between the scheme set up under s. 16 of the Act and this objective of efficiency in the context of offences under the *Motor Vehicle Act*. Referring to this Court's decision in *R. v. Swain*, [1991] 1 S.C.R. 933, he stated that he was satisfied that s. 16 comes within the range of means that impair the rights guaranteed by s. 11(d) of the *Charter* as little as possible. Deschênes J. concluded that the salutary effects of the measure adopted in s. 16 were sufficiently proportional to its deleterious effects.

Invoquant comme seul moyen de défense l'inconstitutionnalité de l'art. 16 de la Loi, les intimés ont alors porté leur condamnation en appel devant la Cour du Banc de la Reine, mais sans succès. Le juge Deschênes, suivant l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario dans *R. c. Carson* (1983), 147 D.L.R. (3d) 754, et la décision de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta dans *R. c. Greckol* (1991), 64 C.C.C. (3d) 430, qui portaient sur des dispositions similaires, a conclu que l'art. 16 de la Loi enfreignait l'al. 11d) de la *Charte*. Cependant, il était d'avis que la restriction des droits conférés aux personnes inculpées par l'al. 11d) se justifiait en vertu de l'article premier. L'établissement d'un régime relatif à des infractions provinciales mineures plus expéditif, plus efficace et moins coûteux était à ses yeux un objectif suffisamment important pour justifier une telle restriction. De plus, il a vu un lien rationnel entre le régime établi à l'art. 16 de la Loi et cet objectif d'efficacité dans le contexte d'infractions prévues à la *Loi sur les véhicules à moteur*. S'appuyant sur l'arrêt de notre Cour, *R. c. Swain*, [1991] 1 R.C.S. 933, il s'est déclaré convaincu de ce que l'art. 16 faisait partie de l'éventail des mesures portant le moins possible atteinte aux droits garantis par l'al. 11d) de la *Charte*. Enfin, le juge Deschênes a précisé que les effets bénéfiques de la mesure adoptée à l'art. 16 étaient suffisamment proportionnels à ses effets préjudiciables.

Court of Appeal (1995), 156 N.B.R. (2d) 309

La Cour d'appel (1995), 156 R.N.-B. (2^e) 309

4

The respondents appealed Deschênes J.'s decision to the New Brunswick Court of Appeal, where they were successful. Angers J.A., who wrote the reasons of the majority, relied on *Liyanage v. The Queen*, [1967] 1 A.C. 259 (P.C.), *Re Hertel and The Queen* (1986), 37 D.L.R. (4th) 706 (B.C.S.C.), and *R. v. Hess (No. 2)*, [1949] 4 D.L.R. 199 (B.C.C.A.), and held s. 16 to be invalid for the following reasons (at p. 316):

Les intimés ont porté la décision du juge Deschênes en appel devant la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick, cette fois avec succès. Le juge Angers, rédigeant les motifs majoritaires, s'est appuyé sur les décisions *Liyanage c. The Queen*, [1967] 1 A.C. 259 (C.P.), *Re Hertel and The Queen* (1986), 37 D.L.R. (4th) 706 (C.S.C.-B.), et *R. c. Hess (No. 2)*, [1949] 4 D.L.R. 199 (C.A.C.-B.), et a conclu à l'invalidité de l'art. 16 pour les motifs suivants (à la p. 316):

[TRANSLATION] Every statute which, as a matter of substantive law, has the effect of depriving a citizen of the

Toute loi qui, en matière de droit substantif, a pour effet d'enlever au citoyen son droit d'être jugé par un tribunal

right to be tried by an independent and impartial tribunal ipso facto negates the citizen's fundamental rights: rights which are guaranteed under the *Charter*. It is in order to protect the citizen's right to a hearing before an independent and impartial tribunal that no statute may encroach upon the independence of the judiciary. In my view, a provision such as section 16 is invalid.

The majority did not discuss s. 1 of the *Charter*.

Ayles J.A. saw things differently. He agreed with Deschênes J.'s reasoning as to the scope of s. 11(d) in the context of this case and with his analysis under s. 1. He also criticized the reasoning adopted by the majority, being of the view that there was nothing unlawful or harmful to judicial independence in the procedure established by s. 16 of the Act.

On February 27, 1995, a few days after the Court of Appeal's decision, L'Heureux-Dubé J. granted the appellant a stay of execution of that decision. On June 1, 1995, the Chief Justice and Gonthier and Iacobucci JJ. granted the appellant leave to appeal the Court of Appeal's decision: [1995] 2 S.C.R. vii. At the same time, they ordered that the stay of execution be extended until this Court had rendered its judgment. The following constitutional questions were stated by the Chief Justice on August 30, 1995:

1. Does the procedure established by s. 16 of the *Provincial Offences Procedure Act*, R.S.N.B., c. P-22.1, offend s. 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* as it relates to the prosecution of offences under the *Motor Vehicle Act*, R.S.N.B. 1973, c. M-17?
2. If the answer to question 1 is yes, is the procedure justified under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

On April 23, 1996, this Court allowed the appeals in a judgment rendered from the bench, with reasons to follow. No order was made as to costs. The first constitutional question was answered in the negative, and the second question was accordingly not raised.

indépendant et impartial, enlève par le fait même des droits fondamentaux aux citoyens: droits qui leur sont garantis par la *Charte*. C'est pour respecter ce droit du citoyen à un tribunal indépendant et impartial qu'aucune loi ne doit empiéter sur l'indépendance du pouvoir judiciaire. À mon avis, une loi comme l'article 16 est invalide.

Les juges formant la majorité n'ont pas traité de l'article premier de la *Charte*.

Le juge Ayles a vu les choses différemment. Il a souscrit au raisonnement du juge Deschênes relativement à la portée de l'al. 11d) dans le contexte des présentes ainsi qu'à son analyse fondée sur l'article premier. Il a aussi critiqué le raisonnement adopté par la majorité, jugeant que la procédure établie par l'art. 16 de la Loi n'avait rien d'illégal ni de préjudiciable à l'indépendance judiciaire.

Le 27 février 1995, quelques jours après la décision de la Cour d'appel, le juge L'Heureux-Dubé a accordé à l'appelante un sursis d'exécution de la décision de la Cour d'appel. Le 1^{er} juin 1995, le Juge en chef et les juges Gonthier et Iacobucci ont accordé à l'appelante permission de se pourvoir contre la décision de la Cour d'appel: [1995] 2 R.C.S. vii. Par la même occasion, ils ont ordonné que soit prorogé le sursis d'exécution jusqu'à ce que notre Cour rende jugement. Les questions constitutionnelles suivantes ont été formulées par le Juge en chef le 30 août 1995:

1. La procédure établie par l'art. 16 de la *Loi sur la procédure applicable aux infractions provinciales*, L.R.N.-B., ch. P-22.1, contrevient-elle à l'al. 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans la mesure où elle se rapporte à la poursuite d'infractions prévues dans la *Loi sur les véhicules à moteur*, L.R.N.-B. 1973, ch. M-17?
2. Si la réponse à la première question est affirmative, la procédure est-elle justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Le 23 avril dernier, notre Cour a accueilli les pourvois séance tenante, avec motifs à suivre. Il n'y a pas eu d'adjudication des dépens. Vu que la première question constitutionnelle a reçu une réponse négative, la seconde question constitutionnelle ne se pose pas.

II. Analysis

8 Contrary to the opinion expressed by the Court of Queen's Bench and the Court of Appeal, s. 16 of the Act does not infringe s. 11(d) of the *Charter*. In my view, an accused who fails both to pay the fine indicated in the ticket and to appear in court at the time and place stated therein waives the benefit of s. 11(d) of the *Charter*, and therefore the right "to be presumed innocent until proven guilty according to law in a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal", in the same way as if he or she had, for example, decided to plead guilty. Although at common law, the silence of the accused is equivalent to a plea of not guilty rather than to one of guilty and therefore in a criminal context ss. 7 and 11(d) might require any waiver to be made only upon appearance (a question on which I express no opinion), it is entirely different in the context of regulatory offences for which imprisonment is not a possibility and which accordingly do not bring the liberty component of s. 7 into play. In such a context, I am of the view that s. 11(d) of the *Charter* in no way prevents the legislature from inferring from the accused's failure to act a waiver on his or her part of the right to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, provided that he or she is fully aware of the consequences of failing to act and that the procedural scheme in place provides sufficient safeguards to ensure that the conduct of the accused was not due to events over which he or she had no control. That is the case here.

9 Before getting to the heart of the matter, it will be necessary to summarize the impugned legislative scheme.

A. The Legislative Scheme

10 As its title indicates, the *Provincial Offences Procedure Act* lays down the procedural rules applicable to the prosecution of regulatory

II. L'analyse

Contrairement à l'opinion exprimée par la Cour du Banc de la Reine et la Cour d'appel, l'art. 16 de la Loi n'enfreint pas l'al. 11d) de la *Charte*. La personne accusée qui néglige de payer l'amende indiquée au billet de contravention et omet de se présenter en cour à l'heure, à la date et à l'endroit indiqués renonce, à mon avis, au bénéfice de l'al. 11d) de la *Charte*, donc au droit «d'être présumé[e] innocent[e] tant qu'[elle] n'est pas déclaré[e] coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable», de la même façon qu'un accusé y renonce, par exemple, en décidant d'enregistrer un plaidoyer de culpabilité. Bien qu'en common law, le silence de l'accusé équivaille à un plaidoyer de non-culpabilité plutôt qu'à un plaidoyer de culpabilité et que pour cette raison, dans un contexte criminel, l'art. 7 et l'al. 11d) pourraient exiger qu'une renonciation ne puisse être faite que lors de la comparution (une question à l'égard de laquelle je n'exprime aucune opinion), il en va à mon avis tout autrement dans un contexte d'infractions réglementaires où l'emprisonnement n'est pas une possibilité et, par conséquent, où l'art. 7, dans sa composante relative à la liberté, n'entre pas en jeu. Dans un tel contexte, je suis d'avis que l'al. 11d) de la *Charte* n'empêche aucunement le législateur d'inférer de l'inaction de la personne accusée une renonciation de sa part au droit à un procès instruit par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable dans la mesure où elle est pleinement consciente des conséquences de son inaction et que le régime procédural en place fournit suffisamment de sauvegardes permettant d'assurer que ses agissements ne résultent pas d'un événement indépendant de sa volonté. Or, c'est le cas en l'espèce.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, un rappel du régime législatif en cause s'impose.

A. Le régime législatif

La *Loi sur la procédure applicable aux infractions provinciales*, comme son titre l'indique, établit les règles de procédure applicables à la pour-

offences in New Brunswick. A regulatory offence may be prosecuted in one of three ways. Section 2 states that, except as otherwise provided in a statute, proceedings are commenced by the laying of an information before a judge on oath or solemn affirmation by any person who has reasonable and probable grounds to believe that a person has committed an offence (s. 3). Proceedings may also be commenced by way of an appearance notice served by a police officer who has reasonable and probable grounds to believe that a person has committed an offence (s. 5(1) of the Act) or by an authorized person who has reasonable and probable grounds to believe that a person has committed an offence referred to as a "prescribed offence" (s. 5(2)). In each of these cases, the appearance notice is followed by the laying of an information. Where proceedings are commenced in either of these ways, they follow a course that may be described as traditional. An appearance notice is served on the accused, who must then enter a plea. If the accused does not do so, the judge must enter a plea of not guilty (s. 24). If the accused does not appear, the trial proceeds *ex parte* (see ss. 28 and 29(1)). If the *ex parte* trial results in a conviction, the accused will still be able to have the verdict set aside if he or she can satisfy the judge, on an application made not later than 45 days after the conviction, that the failure to appear occurred through no fault of the accused (s. 117(1)).

The other way in which proceedings may be instituted — which is the one we are concerned with here — is set out in ss. 9 *et seq.* of the Act. A police officer or authorized person who believes, on reasonable and probable grounds, that a person has committed a "prescribed offence" may serve that person with a ticket in prescribed form (s. 9). New Brunswick Regulation 91-50 under the *Provincial Offences Procedure Act* specifies what types of offences are "prescribed" for the purposes of the Act. Section 3(1)(e) provides that:

suite d'infractions réglementaires au Nouveau-Brunswick. La poursuite d'une infraction réglementaire peut être engagée de trois manières. L'article 2 prévoit que, sauf dispositions législatives contraires, les procédures débutent par le dépôt auprès d'un juge d'une dénonciation faite sous serment ou par affirmation solennelle, par toute personne qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'une autre personne a commis une infraction (art. 3). Les procédures peuvent aussi débiter par une citation à comparaître, signifiée par un agent de police ayant des motifs raisonnables et probables de croire qu'une personne a commis une infraction (par. 5(1) de la Loi) ou encore par une personne autorisée ayant des motifs raisonnables et probables de croire qu'une personne a commis une infraction qualifiée d'«infraction prescrite» (par. 5(2)). Dans chacun de ces cas, la citation à comparaître est suivie du dépôt d'une dénonciation. Lorsque les procédures sont intentées de ces deux manières, elles suivent un cours qu'on peut qualifier de traditionnel. L'accusé est cité à comparaître et doit alors inscrire un plaidoyer. S'il n'inscrit aucun plaidoyer, le juge doit inscrire un plaidoyer de non-culpabilité (art. 24). En l'absence de comparution, l'instruction se fait *ex parte* (voir l'art. 28 et le par. 29(1)). Quand le procès *ex parte* engendre une condamnation, la personne accusée a toujours la possibilité de faire écarter le verdict si elle convainc le juge que son absence n'était due à aucune faute de sa part, sur demande faite au plus tard 45 jours après la déclaration de culpabilité (par. 117(1)).

L'autre manière d'engager les procédures — celle qui nous intéresse en l'espèce — est décrite aux art. 9 et suiv. de la Loi. Un agent de police ou une personne autorisée qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'une personne a commis une «infraction prescrite» peut lui signifier un billet de contravention selon la formule prévue (art. 9). Le Règlement du Nouveau-Brunswick 91-50 établi en vertu de la *Loi sur la procédure applicable aux infractions provinciales* précise la nature des infractions qualifiées de «prescrites» aux fins de la Loi. L'alinéa 3(1)e) prévoit que:

3(1) The following offences are specified to be prescribed offences under section 9 of the Act:

- (e) all offences under the *Motor Vehicle Act* other than
 - (i) offences under sections 105.1, 345 and 346 of that Act, and
 - (ii) offences that are created by by-laws made by a local authority under that Act and that are not approved by the Lieutenant-Governor in Council. . . .

Section 10 of the Act specifies the information that must appear in the ticket, which must be served on the defendant by being delivered to him or her personally (s. 11(1)). The ticket must set out in very precise terms the offence with which the defendant is charged (ss. 10(1)(b) and 10(2)) and must also state the time and place of the appearance (s. 10(1)(c)). The ticket must state that the defendant has the right to choose the official language in which the proceedings will be conducted and to retain and instruct counsel (ss. 10(1)(d) and (e)). Section 10(1)(g) requires that the ticket state the amount of the fixed penalty and the time, place and manner of payment. Section 10(1)(f) provides that the defendant may pay the indicated penalty in the prescribed manner, in which case he or she will be deemed to have been convicted of the offence. Finally, under s. 10(1)(h), the ticket must state that if the defendant does not pay the fixed penalty and does not appear in court at the stated time and place, he or she may be convicted of the offence.

12

The ticket must be accompanied by a notice of prosecution, which the defendant must sign or, in the event of a failure or refusal to sign, a certification to that effect (s. 11(2)). The notice must name the defendant in addition to setting out the offence with which he or she is charged and stating the time and place of the appearance (s. 11(3)). The notice of prosecution must be filed with a judge no later than the date stated in the ticket for the defendant's appearance unless the defendant has duly paid the penalty in accordance with s. 14 (s. 12(1)). Section 13 provides that a defendant

3(1) Les infractions suivantes sont des infractions prescrites en vertu de l'article 9 de la Loi:

- e) toutes les infractions prévues à la *Loi sur les véhicules à moteur* autres que
 - (i) celles prévues aux articles 105.1, 345 et 346 de cette loi, et
 - (ii) celles établies par arrêté pris par une collectivité locale en vertu de cette loi et qui ne sont pas approuvées par le lieutenant-gouverneur en conseil. . . .

L'article 10 énonce les informations à inscrire sur le billet de contravention, que l'on doit signifier au défendeur en le lui remettant personnellement (par. 11(1)). Le billet doit indiquer de façon très précise l'infraction dont on l'accuse (al. 10(1)b) et par. 10(2)), et mentionner aussi l'heure, la date et l'endroit de la comparution (al. 10(1)c)). Le billet doit indiquer que le défendeur a le droit de choisir la langue officielle dans laquelle les procédures se dérouleront ainsi que le droit de retenir les services d'un avocat (al. 10(1)d) et e)). L'alinéa 10(1)g) exige que le billet indique le montant de la pénalité prévue ainsi que l'heure, la date, l'endroit et la manière dont le défendeur peut s'en acquitter. L'alinéa 10(1)f) prévoit que le défendeur peut payer la pénalité indiquée de la manière prévue et qu'en ce cas, il est réputé avoir été déclaré coupable de l'infraction. Enfin, en raison de l'al. 10(1)h), le billet doit mentionner que si le défendeur ne paie pas la pénalité prévue et ne comparait pas à la cour à l'heure, à la date et à l'endroit prévus, le défendeur pourra être déclaré coupable de l'infraction.

Le billet de contravention est accompagné d'un avis de poursuite que le défendeur doit signer ou, en cas de défaut ou refus, d'une attestation à cet effet (par. 11(2)). Cet avis doit nommer le défendeur en plus d'énoncer l'infraction dont on l'accuse tout en mentionnant l'heure, la date et l'endroit de la comparution (par. 11(3)). L'avis de poursuite doit être déposé auprès d'un juge au plus tard à la date mentionnée au billet de contravention pour la comparution du défendeur à moins que le défendeur n'ait dûment acquitté la pénalité conformément à l'art. 14 (par. 12(1)). L'article 13 prévoit

who wishes to dispute the charge set out in the ticket must appear in court at the time and place stated, and where the defendant so appears the proceedings continue as if an information has been laid and a summons issued and served.

Where the proceedings are initiated by means of a ticket, the only sentence that may be imposed is monetary in nature. This can be seen from all the provisions of the Act dealing with the ticket procedure and from more specific provisions, such as ss. 14(5) and 16(1).

It is now necessary to reproduce, in its entirety, s. 16 of the Act, which is central to the debate in these appeals:

16(1) Where the defendant has not paid a fixed penalty before the time stated in the ticket for the payment of the fixed penalty and does not appear in court at the time and place stated in the ticket, the judge shall examine the notice of prosecution and, if the notice of prosecution contains the certificate referred to in subsection (2), the judge shall, subject to subsection (3), convict the defendant and impose a fine in the amount of the fixed penalty set out in the ticket.

16(2) The certificate on a notice of prosecution shall be in prescribed form, shall be signed, and shall state

(a) that the person signing the certificate delivered personally to the defendant the ticket to which the notice of prosecution corresponds, and

(b) that the ticket was in prescribed form and was completed in the same manner as the notice of prosecution.

16(3) The judge shall not convict the defendant if

(a) the judge has reason to believe that the certificate on the notice of prosecution is inaccurate, or

(b) the notice of prosecution contains a defect and the defect cannot be cured under section 106.

There is no need for the purposes of these appeals to further summarize the provisions of the Act. It is in the context of this detailed and very

qu'un défendeur qui désire contester l'accusation indiquée au billet de contravention doit comparaître en cour à l'heure, à la date et à l'endroit mentionnés et, lorsque le défendeur comparait ainsi, les procédures continuent comme si une dénonciation avait été déposée et une sommation délivrée et signifiée.

Lorsque les procédures découlent d'un billet de contravention, la seule peine imposable est de nature pécuniaire. C'est ce qui ressort de l'ensemble des dispositions de la Loi ayant trait à la procédure par billet de contravention ainsi que de dispositions plus spécifiques, comme par exemple le par. 14(5) et le par. 16(1).

Il y a lieu de reproduire intégralement l'art. 16 de la Loi, qui est au cœur du débat engendré par les présents pourvois:

16(1) Lorsque le défendeur n'a pas payé la pénalité prévue avant l'heure et la date mentionnées au billet de contravention pour le paiement de la pénalité prévue et qu'il ne comparait pas à la cour à l'heure, à la date et à l'endroit mentionnés au billet de contravention, le juge doit examiner l'avis de poursuite et, si l'avis de poursuite contient le certificat visé au paragraphe (2) le juge doit, sous réserve du paragraphe (3), déclarer le défendeur coupable et imposer l'amende au montant de la pénalité prévue indiqué au billet de contravention.

16(2) Le certificat sur l'avis de poursuite doit être selon la formule prescrite, doit être signé et doit indiquer

a) que la personne signant le certificat a remis personnellement au défendeur le billet de contravention auquel l'avis de poursuite correspond, et

b) que le billet de contravention était selon la formule prescrite et a été rempli de la même manière que l'avis de poursuite.

16(3) Le juge ne doit pas déclarer le défendeur coupable si

a) le juge a des raisons de croire que le certificat sur l'avis de poursuite est inexact, ou

b) l'avis de poursuite est entaché d'une irrégularité et il ne peut y être remédié en vertu de l'article 106.

Il est inutile, pour les fins des présents pourvois, de résumer davantage les dispositions de la Loi. C'est donc dans le contexte de ce régime législatif

13

14

15

complete legislative scheme that the provision whose constitutionality is being challenged arises.

B. *Section 11(d) of the Charter*

16

The respondents maintained that s. 16 of the Act violates s. 11(d) of the *Charter* in two ways. First, they argued that permitting a judge to convict an accused without requiring the Crown to adduce any evidence whatever deprives the accused of the right under s. 11(d) to be presumed innocent. Secondly, the respondents agreed with the conclusion of the Court of Appeal and submitted that s. 16 of the Act restricts the right of the accused under s. 11(d) of the *Charter* to be tried by an independent tribunal, since the effect of the impugned provision is to prevent the judge from deciding to the best of his or her knowledge and belief after hearing the facts of the case.

17

The appellant maintained on the contrary that it can be seen from a contextual analysis of the scope of the protection conferred by s. 11(d) that s. 16 of the Act does not infringe that constitutional provision. For the purposes of s. 11(d), it is sufficient that the established procedure afford accused persons a reasonable opportunity to appear or to plead their innocence, which the Act does afford them. In the alternative, the appellant argued that accused persons who fail both to pay the amount of the penalty set out in the ticket and to appear in court at the time and place stated therein, by their conduct, waive the benefit of s. 11(d) of the *Charter*. Section 16 of the Act accordingly does not violate s. 11(d), which affords no protection to anyone who has waived it.

18

I shall digress here. I find it very hard to see how the appellant Crown's main argument is different from its alternative argument. It began by arguing that the essence of s. 11(d) in the context of this case is to afford accused persons a reasonable opportunity — of which they must avail themselves — to benefit from the rights and freedoms set out therein. Its alternative argument is that legislatures can deprive accused persons of their

détaillé et fort complet que s'inscrit la disposition dont la constitutionnalité est contestée en l'espèce.

B. *L'alinéa 11d) de la Charte*

Les intimés soutiennent que l'art. 16 de la Loi porte atteinte à l'al. 11d) de la *Charte* de deux manières. Premièrement, ils prétendent que permettre à un juge de déclarer coupable une personne accusée sans que la Couronne soit tenue de présenter quelque preuve que ce soit enlève à cette personne le bénéfice du droit à la présomption d'innocence que lui confère l'al. 11d). Deuxièmement, les intimés souscrivent à la conclusion de la Cour d'appel et prétendent que l'art. 16 de la Loi restreint le droit de la personne accusée d'être jugée par un tribunal indépendant que lui confère l'al. 11d) de la *Charte* puisque l'effet de la disposition attaquée est d'empêcher le juge de pouvoir rendre une décision selon son âme et conscience, après avoir entendu les faits de la cause.

L'appelante soutient au contraire qu'une analyse contextuelle de la portée de la protection conférée par l'al. 11d) révèle que l'art. 16 de la Loi n'enfreint pas cette disposition constitutionnelle. Aux fins de l'al. 11d), il suffit que la procédure établie accorde à la personne accusée une opportunité raisonnable de comparaître ou de plaider son innocence, ce que confère la Loi aux personnes accusées. Subsidiairement, l'appelante prétend qu'une personne accusée qui néglige de payer le montant de la pénalité indiqué au billet de contravention et omet de se présenter en cour à l'heure, à la date et à l'endroit indiqués renonce, par son comportement, au bénéfice de l'al. 11d) de la *Charte*. L'article 16 de la Loi n'enfreint donc aucunement l'al. 11d), qui ne confère aucune protection à quiconque y renonce.

J'ouvre d'abord une parenthèse. J'ai bien du mal à comprendre en quoi l'argument principal de l'appelante se distingue de son argument subsidiaire. Elle prétend d'abord que l'essence de l'al. 11d), dans le contexte des présentes, est de fournir aux personnes accusées l'opportunité raisonnable — dont elles doivent se prévaloir — de bénéficier des droits et libertés qui y sont énoncés. Elle soutient subsidiairement que les législatures peuvent priver

rights under s. 11(d) where, as in the present case, the accused have waived those rights. If s. 11(d) must be interpreted in the instant case as merely affording an opportunity to benefit from those rights, it follows that persons who do not exercise them will lose the benefit of that protection and, thus, that persons who wish to benefit from them will have to exercise their rights. In my view, an analysis showing that a person has not exercised his or her rights is closely akin to that of the circumstances capable of amounting to a waiver of these rights. The conduct of the accused person ceases to amount to a waiver as soon as he or she begins to exercise his or her rights. Whichever way the analysis is conducted, the considerations will be the same, with the result that the same constitutional reality will be expressed in two ways. In *R. v. Lee*, [1989] 2 S.C.R. 1384, a decision to which I will be returning, Wilson J., who was supported by a majority of the members of this Court on the issue, came to the same conclusion on this very distinction. In *Lee*, the Court was considering the constitutionality of s. 526.1 of the *Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34 (now s. 598), in light of s. 11(f) of the *Charter*, which guarantees the right to a jury trial in certain circumstances. The impugned statutory provision inferred a waiver of the right to a jury trial from the failure of an accused to appear for his or her trial without a legitimate excuse. As in the case at bar, the Crown argued that the provision was valid both because it was directed at situations where accused persons fail to exercise their right and because it was directed at situations where accused persons, by their conduct, waive their constitutional right to a jury trial. Wilson J. stated the following about the distinction between these two arguments, at pp. 1412-13:

Similar in kind to the argument based on waiver is the submission that the accused by failing to appear without a legitimate excuse has simply failed to exercise his right to a jury trial. The British Columbia Court of Appeal in *Re McNabb and The Queen* expressed the view that s. 526.1 did not deprive an accused of his

les personnes inculpées de leurs droits découlant de l'al. 11d) lorsqu'elles le font dans des circonstances où, comme en l'espèce, celles-ci auront renoncé à ces droits. Si l'alinéa 11d) doit être interprété en l'espèce comme ne conférant que l'opportunité de bénéficier de ces droits, il s'ensuit d'abord que la personne qui ne s'en prévaut pas perd le bénéfice de cette protection et donc que le bénéficiaire a l'obligation de s'en prévaloir. Or, à mon avis, une analyse permettant de conclure qu'une personne ne s'est pas prévaluée de ses droits rejoint celle des circonstances susceptibles de comporter une renonciation à ses droits. Le comportement de la personne accusée cesse de constituer une renonciation à partir du moment où elle commence à se prévaloir de ses droits. Que l'on procède à l'analyse d'une façon ou de l'autre, les considérations sont les mêmes de sorte que l'on exprime la même réalité constitutionnelle de deux manières. Dans *R. c. Lee*, [1989] 2 R.C.S. 1384, décision sur laquelle j'aurai l'occasion de revenir, le juge Wilson, ralliant une majorité des membres de notre Cour sur cette question, est venue à la même conclusion sur précisément cette distinction. Dans cette affaire, la Cour s'est penchée sur la constitutionnalité de l'art. 526.1 du *Code criminel*, S.R.C. 1970, ch. C-34 (maintenant l'art. 598), eu égard à l'al. 11f) de la *Charte*, qui garantit dans certaines circonstances le droit à un procès par jury. La disposition législative en cause inférait du défaut de la personne accusée de se présenter à son procès, sans excuse légitime, une renonciation à son droit à un procès par jury. Or, comme en l'espèce, la Couronne soutenait la validité de la disposition en plaidant qu'elle visait une situation où la personne accusée avait fait défaut de se prévaloir de son droit, mais aussi parce qu'elle visait une situation où la personne accusée avait renoncé, par son comportement, à son droit constitutionnel à un procès par jury. Le juge Wilson avait ceci à dire sur la distinction entre ces deux arguments, aux pp. 1412 et 1413:

Un argument analogue à celui fondé sur la renonciation consiste à dire que la non-comparution sans excuse légitime équivaut simplement à un défaut d'exercer le droit à un procès avec jury. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a exprimé dans l'arrêt *Re McNabb and The Queen* l'avis que l'art. 526.1, loin de

Charter right; rather, what the section did was to specify the consequences if an accused chose not to exercise his right by failing to appear at his trial. The Court held that if the accused could satisfy the court that he had a legitimate excuse for failing to appear, then he would not have failed to exercise his right. But if he had no such excuse, then he would have failed to exercise his *Charter* right and could not thereafter be heard to complain that he had been deprived of it.

The nub of this argument is the same as in the argument based on waiver, namely that it is the accused's own conduct and not the statute which deprives him of his *Charter* right. The only difference is that in this case the conduct is characterized as a failure to exercise the right as opposed to a waiver of the right. Presumably, it is thought through this distinction to avoid the strict standard of proof required in the case of waiver. [Emphasis in second paragraph added.]

Thus, any right that can be waived may be seen as affording those who have it the opportunity to exercise it. I will be analysing the issue in the case at bar from the perspective of waiver, however, since that is how this Court has ordinarily approached such questions in the past.

19

It should first be noted that s. 11(d) applies to regulatory offences such as those at issue here. In *R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541, this Court defined the scope of the protection afforded by s. 11 of the *Charter* in the context of regulatory offences. Wilson J., on behalf of the Court, made the following comments, which are highly relevant here, concerning the applicability of s. 11(d) (at pp. 559-60):

There are many examples of offences which are criminal in nature but which carry relatively minor consequences following conviction. Proceedings in respect of these offences would nevertheless be subject to the protections of s. 11 of the *Charter*. It cannot be seriously contended that, just because a minor traffic offence leads to a very slight consequence, perhaps only a small fine, that offence does not fall within s. 11. It is a criminal or quasi-criminal proceeding. It is the sort of offence which by its very nature must fall within s. 11. I would agree, therefore, with the comments made by Linden J. in *Re McCutcheon and City of Toronto* (1983), 147 D.L.R. (3d) 193 (H.C.) In that case, the accused claimed

priver un accusé du droit garanti par la *Charte*, précise en réalité les conséquences de la situation dans laquelle un accusé choisit, en ne comparaisant pas à son procès, de ne pas exercer ce droit. La Cour a dit que, si l'accusé pouvait établir qu'il avait une excuse légitime pour ne pas avoir comparu, il n'y aurait pas eu alors défaut d'exercer son droit. Si toutefois il ne pouvait présenter une telle excuse, il y aurait non-exercice du droit conféré par la *Charte* et l'accusé serait par la suite irrecevable à se plaindre d'en avoir été privé.

Cet argument est pour l'essentiel identique à celui fondé sur la renonciation, savoir que c'est la conduite de l'accusé lui-même et non la loi qui le prive de son droit garanti par la *Charte*. La seule différence est qu'en l'espèce il s'agit d'une conduite caractérisée comme le défaut d'exercer le droit en question par opposition à la renonciation à ce droit. Par cette distinction, on croit vraisemblablement éluder la sévère norme de preuve applicable aux renonciations. [Soulignement au deuxième paragraphe ajouté.]

Tout droit pouvant faire l'objet d'une renonciation peut donc se concevoir comme conférant aux personnes en bénéficiant l'opportunité de s'en prévaloir. J'analyserai cependant la question soulevée en l'espèce sous l'angle de la renonciation puisque c'est ainsi que notre Cour a, au fil des ans, pris l'habitude d'aborder de telles questions.

Rappelons d'abord que l'al. 11(d) s'applique à des infractions réglementaires de la nature de celles en cause en l'espèce. Dans l'arrêt *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541, notre Cour a précisé l'étendue de la protection accordée par l'art. 11 de la *Charte* dans le contexte d'infractions réglementaires. Le juge Wilson, au nom de la Cour, y a tenu des propos forts pertinents en l'espèce quant à l'applicabilité de l'al. 11(d) (aux pp. 559 et 560):

Il y a de nombreux exemples d'infractions qui sont de nature criminelle mais qui entraînent des conséquences relativement mineures par suite d'une déclaration de culpabilité. Les procédures relatives à ces infractions seraient néanmoins assujetties à la protection de l'art. 11 de la *Charte*. On ne peut sérieusement soutenir que du seul fait qu'une infraction mineure en matière de circulation entraîne une conséquence très négligeable, voire une légère amende seulement, cette infraction ne relève pas de l'art. 11. Il s'agit d'une procédure criminelle ou quasi criminelle. C'est le genre d'infraction qui, de par sa nature même, doit relever de l'art. 11. Par conséquent, je suis d'accord avec les observations du juge

the benefit of s. 11 following the alleged commission of a parking offence. At page 205 Linden J. said:

This provision of the Charter is available only to persons charged with an offence. On my reading of the by-laws and the legislation, the applicant is such a person, having been charged with offences when the summonses were issued against her.

There can be no question that parking infractions are "offences" as that word is used in s. 11 of the Charter. The respondents contend that these are not the types of transgressions against society s. 11 of the Charter is directed at, since there is virtually no stigma attached to a parking ticket. In my view, however, the degree of stigma is of no significance.

Section 11(d) reads as follows:

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;

The constitutional guarantee provided for in s. 11(d) is broad. The provision essentially confers two things on any person charged with an offence: the constitutional right to be presumed innocent — with all its corollaries — and the right to a hearing that must, according to s. 11(d), have certain characteristics, namely those of being fair, public and conducted by an independent and impartial tribunal. Section 11(d) raises certain fundamental rules of our common law to the level of constitutional values.

However, the possibility for accused persons of pleading guilty, thereby waiving the benefit of the presumption of innocence and the right to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal by admitting their criminal liability, is an equally essential component of our common law. The effect of a guilty plea was described as follows by Laskin J. (as he then was), dissenting

Linden dans *Re McCutcheon and City of Toronto* (1983), 147 D.L.R. (3d) 193 (H.C.) Dans cette affaire, l'accusée a réclaté l'application de l'art. 11 par suite d'une prétendue infraction en matière de stationnement. À la page 205, le juge Linden a dit:

[TRADUCTION] Seuls les inculpés peuvent invoquer cette disposition de la Charte. Selon mon interprétation du règlement et de la loi en question, la requérante est une telle personne, ayant été accusée d'avoir commis des infractions lorsque les sommations ont été délivrées contre elle.

Il est incontestable que les infractions de stationnement sont des «infractions» au sens de l'art. 11 de la Charte. Les intimés soutiennent que l'art. 11 de la Charte ne vise pas ce genre de fautes contre la société puisqu'un billet de stationnement ne laisse pratiquement aucun stigmaté. Toutefois, j'estime que la gravité des conséquences n'est pas importante.

L'alinéa 11d) se lit comme suit:

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;

L'étendue de la garantie constitutionnelle prévue à l'al. 11d) est vaste. Essentiellement, la disposition confère à tout inculpé deux choses: le droit constitutionnel à la présomption d'innocence — avec tous ses corollaires — ainsi que le droit à un procès qui, nous précise l'al. 11d), doit revêtir certaines caractéristiques, soit être public, équitable et instruit par un tribunal indépendant et impartial. L'alinéa 11d) élève au rang de valeurs constitutionnelles des règles fondamentales de notre common law.

Or, la possibilité s'offrant à une personne inculpée d'inscrire un plaidoyer de culpabilité et d'ainsi renoncer au bénéfice de la présomption d'innocence et au droit à un procès public, équitable et instruit par un tribunal indépendant et impartial en admettant sa responsabilité criminelle constitue une composante tout aussi essentielle de notre common law. L'effet d'un plaidoyer de culpabilité

on other issues, in *Adgey v. The Queen*, [1975] 2 S.C.R. 426, at p. 440:

A plea of guilty carries an admission that the accused so pleading has committed the crime charged and a consent to a conviction being entered without any trial. The accused by such a plea relieves the Crown of the burden to prove guilt beyond a reasonable doubt, abandons his non-compellability as a witness and his right to remain silent and surrenders his right to offer full answer and defence to a charge.

Owing to the obviously prejudicial consequences of a guilty plea for the accused, the common law gives judges some discretion to ensure that the accused entered the plea with full knowledge of those consequences in order to avoid any injustice. Thus, a judge may refuse, for "valid reasons", to accept the plea of guilty, or the plea may subsequently be varied by having the accused substitute a plea of not guilty (*Brosseau v. The Queen*, [1969] S.C.R. 181, and *Adgey, supra*). My purpose in drawing a parallel with the guilty plea here is to show that the rights and freedoms protected by s. 11(d) are, by their very nature, rights that can be waived by those to whom they apply.

C. Waiver of Charter Rights and Freedoms

This Court has already recognized that there are circumstances in which a right or freedom conferred by the *Charter* can be waived. However, the possibility of waiving certain constitutional rights, the manner in which such a waiver may be made, the extent to which such rights can be waived and the effect of a waiver may vary with the nature and scope of the right in question: A.-M. Boisvert, "La renonciation aux droits constitutionnels: quelques réflexions", in *Développements récents en droit criminel* (1989), 185, at pp. 186-87. That is why, for example, the right to be tried within a reasonable time (see *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R.

est décrit ainsi par le juge Laskin (plus tard Juge en chef), dissident sur d'autres questions, dans *Adgey c. La Reine*, [1975] 2 R.C.S. 426, à la p. 440:

Un plaidoyer de culpabilité comporte en soi l'aveu que l'accusé qui l'offre a commis le crime imputé, de même qu'un consentement à ce qu'une déclaration de culpabilité soit inscrite sans procès d'aucune sorte. L'accusé, par un tel plaidoyer, délie le ministère public de l'obligation de prouver la culpabilité au-delà d'un doute raisonnable, abandonne son privilège de ne pouvoir être contraint à témoigner et son droit de rester muet, et renonce à son droit de faire une réponse et défense complète à l'encontre d'une accusation.

En raison des conséquences évidemment préjudiciables d'un plaidoyer de culpabilité pour la personne accusée, la common law reconnaît au juge une certaine discrétion lui permettant de s'assurer que le plaidoyer est fait en toute connaissance de cause de la part de la personne accusée, et ainsi d'éviter toute injustice. Le juge peut donc refuser, pour des «motifs valables» d'accepter le plaidoyer de culpabilité, ou encore que celui-ci soit subseqüemment modifié et que l'accusé y substitue un plaidoyer de non-culpabilité (*Brosseau c. The Queen*, [1969] R.C.S. 181, et *Adgey*, précité). Je trace à ce stade un parallèle avec le plaidoyer de culpabilité pour démontrer que les droits et libertés protégés par l'al. 11d) sont, de par leur nature même, des droits auxquels les personnes en bénéficiant peuvent renoncer.

C. La renonciation aux droits et libertés reconnus par la Charte

Notre Cour a déjà reconnu que, dans certaines circonstances, il était possible de renoncer à un droit ou une liberté conféré par la *Charte*. Cependant, la possibilité de renoncer à certains droits constitutionnels, la manière suivant laquelle une telle renonciation pourra être faite, la mesure dans laquelle une personne pourra renoncer à de tels droits et l'effet d'une renonciation pourront différer en fonction de la nature et de l'étendue du droit en cause: A.-M. Boisvert, «La renonciation aux droits constitutionnels: quelques réflexions», dans *Développements récents en droit criminel* (1989), 185, aux pp. 186 et 187. C'est ce qui explique

863, *R. v. Rahey*, [1987] 1 S.C.R. 588, and *R. v. Morin*, [1992] 1 S.C.R. 771) is not necessarily waived in the same way and to the same extent as the right to counsel (see *Clarkson v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 383), and why it may sometimes even be impossible to waive a constitutional right (see *R. v. Tran*, [1994] 2 S.C.R. 951, at p. 996). It is clear, however, that where it is possible to waive a given right or freedom, this Court has always stressed that the conduct of the holder of the right or freedom amounting to waiver must be voluntary and that he or she must have full knowledge of the consequences of that waiver.

The possibility of waiving the benefit of s. 11(d) of the *Charter* implies — as is the case with any *Charter* right or freedom that can be waived — that legislatures can “deny” an accused the benefit of s. 11(d) if they do so in circumstances in which the accused has by his or her conduct waived that benefit. It is clear that in so doing they are not in actual fact denying a constitutional right. If the impugned legislative measure relates to a situation in which the accused has waived the benefit of s. 11(d), it is quite simply no longer open to the accused to argue that the measure in question is unconstitutional. This proposition can be illustrated with an obvious example. A statute providing that “an accused who pleads guilty is no longer entitled to a trial” could not be challenged on the ground that it denies accused persons the benefit of s. 11(d). Section 11(d) does of course grant them the right to a trial, but when a guilty plea is validly entered, the accused just as validly waives his or her right to a trial. Thus, nothing prevents the legislature, in such circumstances, from expressly denying the benefit of the constitutional provision that is at the very heart of the waiver.

That is exactly what the appellant is arguing in the case at bar. Section 16 of the Act applies where

pourquoi, par exemple, on ne renonce pas nécessairement de la même manière et dans la même mesure au droit d'être jugé dans un délai raisonnable (voir *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863, *R. c. Rahey*, [1987] 1 R.C.S. 588, et *R. c. Morin*, [1992] 1 R.C.S. 771) et au droit à l'assistance d'un avocat (voir *Clarkson c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 383), et qu'il soit même parfois impossible de renoncer à un droit constitutionnel (voir *R. c. Tran*, [1994] 2 R.C.S. 951, à la p. 996). Il est cependant clair que notre Cour a toujours insisté sur l'importance du caractère volontaire des agissements du bénéficiaire d'un droit ou d'une liberté donné équivalant à une renonciation ainsi que sur la pleine connaissance de sa part des conséquences découlant de cette renonciation, lorsqu'il s'avérait possible d'y renoncer.

La possibilité de renoncer au bénéfice de l'al. 11d) de la *Charte* implique — comme c'est le cas à l'égard de tout droit ou liberté protégé par la *Charte* susceptible de renonciation — que les législatures peuvent «nier» aux personnes inculpées le bénéfice de l'al. 11d) lorsqu'elles le font dans des circonstances où ces personnes y auront, par leur comportement, renoncé. On comprend qu'il ne s'agit pas d'une véritable négation d'un droit constitutionnel de leur part. Si la mesure législative contestée vise une situation où la personne accusée a renoncé au bénéfice de l'al. 11d), elle ne peut tout simplement plus prétendre à l'inconstitutionnalité de cette mesure. On peut illustrer cette proposition par un exemple évident. Une loi qui prévoirait que «la personne accusée qui inscrit un plaidoyer de culpabilité n'a plus droit à un procès» ne pourrait être attaquée pour le motif qu'elle nie aux personnes inculpées le bénéfice de l'al. 11d). Certes, cette disposition leur confère le droit à un procès. Mais dans la mesure où un plaidoyer de culpabilité a été validement inscrit, la personne inculpée renonce tout aussi validement à son droit à un procès. Rien n'empêche donc le législateur, dans ces circonstances, de nier expressément le bénéfice de la disposition constitutionnelle qui est au cœur même de la renonciation.

Or, c'est exactement ce que prétend l'appelante en l'espèce. L'article 16 de la Loi s'applique dans

a person charged with an offence has waived the benefit of s. 11(d) of the *Charter*. As a consequence, s. 16, the effect of which is to provide for conviction without a trial, does not constitute a limitation on that constitutional provision.

25

In order to deal with such an argument properly, it must be determined whether the impugned statutory provision is applicable only in circumstances in which the accused has actually (and validly) waived the constitutional provision in question.

26

The analytical approach to be followed can best be illustrated and explained by drawing a parallel with this Court's decision in *Lee, supra*. As I explained, *Lee* concerned the constitutionality of s. 526.1 (now s. 598) of the *Criminal Code*, which provides that accused persons who fail to appear for their trial and do not give the court a legitimate excuse are deemed to have waived their right to a jury trial. It was argued that the impugned provision did not offend s. 11(f) of the *Charter* because it dealt with a situation where the accused had by his or her conduct and omission waived his or her constitutional rights under s. 11(f). Wilson J., speaking for the majority on this point, stated that to dispose of this argument, the Court had to determine whether it was constitutionally possible to infer a valid waiver of the benefit of s. 11(f) of the *Charter* from the conduct referred to in s. 526.1, which meant that we had to determine in what circumstances an accused could be said to have waived the constitutional right to a jury trial. The Court held that a waiver of s. 11(f) of the *Charter*, to be valid, must be clear and unequivocal and that, since the conduct from which the legislation inferred a waiver of the right to a jury trial was not sufficiently "clear and unequivocal", s. 526.1 violated s. 11(f) of the *Charter*. There was quite simply no sufficiently clear connection between an accused's failure to appear without a legitimate excuse and the form of trial.

des circonstances où les personnes accusées d'une infraction renoncent au bénéfice de l'al. 11d) de la *Charte*. Par conséquent, l'art. 16, dont l'effet est de prévoir la condamnation sans procès, ne constitue pas une limitation à cette disposition constitutionnelle.

Pour correctement trancher la question, on doit déterminer si le champ d'application de la disposition législative contestée se limite à des circonstances où la personne accusée a bel et bien (et valablement) renoncé à la disposition constitutionnelle invoquée.

La démarche analytique à suivre peut être clairement illustrée en traçant un parallèle avec l'arrêt de notre Cour dans l'affaire *Lee*, précitée. Comme je l'ai expliqué, ce pourvoi mettait en cause la constitutionnalité de l'art. 526.1 du *Code criminel* (maintenant l'art. 598). Cette disposition prévoit qu'une personne accusée qui ne comparait pas à son procès et qui ne fournit pas à la cour une excuse légitime est réputée avoir renoncé à son droit à un procès par jury. On a prétendu que la disposition en question ne violait pas l'al. 11f) de la *Charte* puisqu'elle visait une situation où la personne accusée avait, par son comportement et son omission, renoncé à ses droits constitutionnels garantis par l'al. 11f). Le juge Wilson, au nom de la majorité sur ce point, a précisé que pour trancher la question, la Cour devait déterminer s'il était constitutionnellement possible d'inférer du comportement visé par l'art. 526.1 une renonciation valide au bénéfice de l'al. 11f) de la *Charte*. Pour ce faire, nous devons déterminer dans quelles circonstances on pouvait juger qu'une personne accusée avait renoncé au droit constitutionnel à un procès par jury. Or, notre Cour a décidé qu'une renonciation à l'al. 11f) de la *Charte*, pour avoir effet, devait être claire et non équivoque. Comme le comportement à partir duquel la loi inférait une renonciation au droit à un procès par jury n'était pas suffisamment «clair et non équivoque», la Cour a jugé que l'art. 526.1 contrevenait à l'al. 11f) de la *Charte*: il n'existait tout simplement pas de lien suffisamment clair entre la non-comparution de l'accusé sans excuse légitime et le mode de procès.

D. *Section 16 of the Act*

The analytical approach to be followed in this case is similar to the one adopted by this Court in *Lee*, and in applying it here, I have reached the conclusion that, as a result of the characteristics of the regulatory scheme set up by the New Brunswick legislature, s. 16 of the Act applies to situations where the accused has validly waived the benefit of s. 11(d) of the *Charter*. The analysis obviously requires that I consider in what circumstances an accused will have validly waived the benefit of s. 11(d). The difficulty in the present case lies in the fact that the conduct covered by the impugned provision constitutes an omission rather than a positive expression by the accused that he or she intends to waive his or her right to be presumed innocent and his or her right to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal.

First of all, the context of the impugned provisions must be taken into account. In the recent unanimous decision in *R. v. Fitzpatrick*, [1995] 4 S.C.R. 154, where this Court had to consider the scope of the right against self-incrimination in a regulatory context, I stressed the importance of the context in determining the scope and extent of *Charter* rights and freedoms (at para. 30):

This Court has often stated that the context of a *Charter* claim is crucial in determining the extent of the right asserted; see for example my comments in *Lyons*, *supra*, at p. 361, and in *Thomson Newspapers*, *supra*, at pp. 505-8 and 516-17. In particular, in *Wholesale Travel*, *supra*, at p. 226, Cory J. held that “a *Charter* right may have different scope and implications in a regulatory context than in a truly criminal one”, and that “constitutional standards developed in the criminal context cannot be applied automatically to regulatory offences”.

It should be noted that in the case at bar, this Court does not have to rule on the *Charter*'s requirements as to the manner and circumstances in which

D. *L'article 16 de la Loi*

La démarche analytique à suivre en l'espèce est semblable à celle suivie par notre Cour dans *Lee* et, en l'appliquant aux présentes, j'arrive à la conclusion que, en raison des caractéristiques du régime réglementaire mis en place par la législature du Nouveau-Brunswick, l'art. 16 de la Loi vise des situations où la personne accusée a validement renoncé au bénéfice de l'al. 11d) de la *Charte*. L'analyse m'amène évidemment à me pencher sur les circonstances dans lesquelles une personne accusée a validement renoncé au bénéfice de l'al. 11d). La difficulté en l'espèce réside dans le fait que le comportement visé par la disposition contestée constitue une omission par opposition à une manifestation positive de la part de l'accusé exprimant son souhait de renoncer à son droit à la présomption d'innocence ainsi qu'à son droit à un procès public et équitable instruit par un tribunal indépendant et impartial.

Il est d'abord important de tenir compte du contexte dans lequel s'inscrivent les dispositions en cause. Dans la récente décision unanime *R. c. Fitzpatrick*, [1995] 4 R.C.S. 154, dans laquelle notre Cour devait traiter de la portée du droit de ne pas s'incriminer dans un contexte réglementaire, j'ai insisté sur l'importance de l'influence du contexte dans la détermination de la portée et l'étendue des droits et libertés garantis par la *Charte* (au par. 30):

Notre Cour a souvent affirmé que le contexte d'une demande fondée sur la *Charte* est crucial pour déterminer la portée des droits invoqués; voir, par exemple, mes commentaires dans l'arrêt *Lyons*, précité, à la p. 361, et dans l'arrêt *Thomson Newspapers*, précité, aux pp. 505 à 508, de même que 516 et 517. Plus particulièrement, dans l'arrêt *Wholesale Travel*, précité, à la p. 226, le juge Cory a statué qu'«un droit garanti par la *Charte* peut avoir dans un cadre réglementaire une portée et une incidence différentes de celles qu'il aurait dans un contexte criminel proprement dit», et que «les normes constitutionnelles élaborées dans le contexte criminel ne peuvent être automatiquement appliquées aux infractions réglementaires».

Or, il est important de comprendre qu'en l'espèce notre Cour n'a pas à se prononcer sur les exigences posées par la *Charte* concernant la manière et les

a guilty plea can be entered and accepted by the court in the context of a criminal offence. This Court has not ruled on that question, and in my view it is simply not appropriate to do so in the present case. Rather, the Court must deal with the manner in which accused persons can waive their rights under s. 11(d) of the *Charter* in a quasi-criminal or regulatory context. I wish to point out that the fact I am dealing with the regulatory context in the present case does not necessarily mean that I would reach a different conclusion in a purely criminal context. However, I recognize the possibility that in such a context, the public interest may require that accused persons waive their rights in court, by performing a positive act, owing to the far more serious consequences of a waiver of the benefit of s. 11(d) of the *Charter* in such cases resulting, *inter alia*, from the potential loss of liberty and the stigma attached to criminal culpability.

circonstances dans lesquelles un plaidoyer de culpabilité peut être inscrit et accepté par le tribunal à l'égard d'infractions criminelles. Notre Cour ne s'est pas prononcée sur cette question et il n'est pas du tout approprié, à mon avis, de le faire en l'espèce. Notre Cour doit plutôt traiter de la manière dont une personne inculpée peut renoncer aux droits que lui confère l'al. 11d) de la *Charte* dans un contexte quasi criminel ou réglementaire. Je tiens à souligner que le fait que je tiens compte du contexte réglementaire en l'espèce ne signifie pas nécessairement que je viendrais à une conclusion différente dans un contexte purement criminel. Mais je reconnais la possibilité que, dans un tel contexte, l'intérêt public requiert que la renonciation se fasse devant le tribunal, par une manifestation positive de la part de la personne accusée, en raison des conséquences nettement plus importantes, dans de tels cas, d'une renonciation au bénéfice de l'al. 11d) de la *Charte* découlant notamment d'une privation possible de liberté et des stigmates se rattachant à la culpabilité criminelle.

29

In my view, the context to which I referred in *Fitzpatrick*, *supra*, may be relevant — without necessarily affecting the outcome — and can be taken into consideration in determining both the scope and extent of the rights and the manner in which and extent to which a right can be waived. Such an approach seems to me to be perfectly consistent with past decisions of this Court on the waiver of constitutional rights. Let us therefore consider the context that is relevant here.

À mon avis, le contexte auquel je faisais allusion dans *Fitzpatrick*, précité, peut s'avérer pertinent — sans que cela n'influe nécessairement sur le résultat — et peut être pris en considération dans la détermination tant de la portée et de l'étendue des droits que de la manière dont on peut renoncer à un droit et la mesure dans laquelle on peut le faire. Une telle démarche me paraît d'ailleurs tout à fait conciliable avec la jurisprudence antérieure de notre Cour traitant de la renonciation à des droits constitutionnels. Examinons donc le contexte en l'espèce.

30

First of all, the constitutionality of s. 16 of the Act is being challenged in the context of regulatory offences. In *Fitzpatrick*, *supra*, as mentioned earlier, this Court unanimously adopted the statement by Cory J. in *R. v. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 S.C.R. 154, that the scope and extent of a right may vary with the context — regulatory or criminal — in which it is asserted. In *Wholesale Travel*, however, a majority of this Court was of the view that it would be inappropriate, in the circumstances of the appeal before it, to limit the

D'abord, la constitutionnalité de l'art. 16 de la Loi est contestée dans un contexte d'infractions de nature réglementaire. Notre Cour, à l'unanimité dans *Fitzpatrick*, précité, a adopté les propos tenus par le juge Cory dans l'arrêt *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154, comme nous l'avons précisé plus haut, selon lesquels la portée et l'étendue d'un droit pouvait varier en fonction du contexte — réglementaire ou criminel — dans lequel il était invoqué. Dans *Wholesale Travel*, cependant, une majorité de notre Cour était d'avis

scope of s. 11(d) because the provision at issue in that case, while regulatory and not criminal in nature, could result in imprisonment. Lamer C.J. explained this as follows, at p. 197:

Again, both the Crown and a number of interveners have argued that this interpretation of s. 11(d) should not apply in a regulatory setting. I can only reiterate my earlier comment that it is the fact that the state has resorted to the restriction of liberty through imprisonment for enforcement purposes which is determinative of the *Charter* analysis. A person whose liberty has been restricted by way of imprisonment has lost no less liberty because he or she is being punished for the commission of a regulatory offence as opposed to a criminal offence. A person whose liberty interest is imperilled is entitled to have the principles of fundamental justice fully observed. The presumption of innocence, guaranteed by s. 11(d), is clearly a principle of fundamental justice. [Emphasis in original.]

Sopinka J. concurred in the Chief Justice's reasons. My own reasons were to the same effect. I stated, at pp. 209-10:

In the present case we are dealing with a provision under which a five-year term of imprisonment may be imposed if an individual is convicted. Such a deprivation requires much stricter requirements to conform with the principles of fundamental justice than mere monetary penalties. I should add that the context and values at stake in *Thomson Newspapers Ltd.*, *supra*, were profoundly different from those in the present case. *Thomson Newspapers Ltd.* was really concerned with the procedural protection that should be afforded privacy in relation to business documents. Here the effect of the provisions is the removal of the requirement that an offence involving a serious deprivation of liberty be proved beyond a reasonable doubt. While, in my view, in the regulatory context in which the provisions operate a requirement that a reasonable doubt be raised by the accused that he or she has exercised due diligence meets the requirements of fundamental justice (under s. 7 of the *Charter*) in these circumstances, a requirement that the accused prove such diligence on the balance of probabilities goes too far. The same is true under s. 1 of the *Charter* if one approaches the issue in terms of

qu'il n'était pas approprié, dans les circonstances du pourvoi dont elle était saisie, de limiter la portée de l'al. 11d) en raison du fait que, bien que de nature réglementaire et non criminelle, la disposition en cause dans cette affaire pouvait entraîner l'emprisonnement. Le juge en chef Lamer expliquait à ce sujet, à la p. 197:

Encore une fois, le ministère public et un certain nombre d'intervenants ont soutenu que cette interprétation de l'al. 11d) ne doit pas s'appliquer dans le contexte réglementaire. Je ne peux que répéter ce que j'ai dit plus haut: c'est le fait que l'État a eu recours à la restriction de la liberté par l'emprisonnement pour faire respecter la loi qui est décisif dans une analyse faite en fonction de la *Charte*. La personne dont la liberté a été restreinte par l'emprisonnement n'a pas été privée de moins de liberté parce qu'elle a été punie pour une infraction réglementaire plutôt qu'un crime. La personne qui risque de voir son droit à la liberté violé a droit au respect intégral des principes de justice fondamentale. La présomption d'innocence, garantie à l'al. 11d), est de toute évidence un principe de justice fondamentale. [Souligné dans l'original.]

Le juge Sopinka a souscrit aux motifs du Juge en chef. Mes motifs étaient par ailleurs au même effet. Je disais, aux pp. 209 et 210:

En l'espèce, nous examinons une disposition en vertu de laquelle il peut y avoir condamnation à une peine d'emprisonnement de cinq ans si une personne est reconnue coupable. Une telle privation de la liberté nécessite, pour que l'on se conforme aux principes de justice fondamentale, des exigences beaucoup plus strictes que dans le cas de simples peines pécuniaires. Je dois ajouter que le contexte et les valeurs en jeu dans *Thomson Newspapers Ltd.*, précité, différaient grandement de ceux de l'espèce. Dans *Thomson Newspapers Ltd.*, il s'agissait vraiment de la garantie en matière de procédure qu'il faut accorder à la protection de la vie privée relativement aux documents commerciaux. Ici, les dispositions ont pour effet de supprimer l'exigence selon laquelle une infraction entraînant une perte importante de liberté doit être prouvée hors de tout doute raisonnable. À mon avis, dans le contexte réglementaire dans lequel s'appliquent les dispositions, l'obligation pour l'accusé de soulever un doute raisonnable selon lequel il a agi avec une diligence raisonnable satisfait aux exigences de la justice fondamentale (en vertu de l'art. 7 de la *Charte*) dans les circonstances présentes, mais l'obligation pour l'accusé de prouver cette diligence suivant la prépondérance des probabilités va trop

s. 11(d). The provision substantially divests him of the presumption of innocence.

The reasons of Iacobucci J., in which Gonthier and Stevenson JJ. concurred, were to the same effect with respect to the scope of s. 11(d) in this context: see p. 255. *Wholesale Travel* shows clearly that while the scope and extent of rights may vary depending on whether the context is regulatory or criminal, this will not be true in every case. Owing to the possibility that the offence at issue in that case would result in imprisonment, it was necessary to avoid drawing a distinction based on the regulatory nature of the offence.

31

In the case at bar, however, there is absolutely no possibility of imprisonment, since the penalties that can be imposed in proceedings initiated by means of a ticket are limited to fines, and the failure to pay a fine for contravening the *Motor Vehicle Act* can in no case result in imprisonment. Thus, the liberty component of s. 7 of the *Charter* does not come into play. The concern of the majority of this Court in *Wholesale Travel* that a contravention might result in imprisonment does not arise here. This, therefore, is the context to be taken into account in analysing the scope of the constitutional rights at issue in this case and, more specifically, in analysing the extent to which rights conferred on accused persons under s. 11(d) of the *Charter* can be waived.

32

In my view, in a context in which litigants cannot be imprisoned for offences of a regulatory nature, it is open to both the provincial legislatures and Parliament to infer from the failure of those litigants to act that they have waived their right to be presumed innocent and their right to a hearing and at the same time to have consented to a conviction made against them, provided that under the procedural scheme applicable to them, they are fully informed of the consequences of failing to

loin. Il en est de même en vertu de l'article premier de la *Charte* si on aborde la question sous l'angle de l'al. 11d). La disposition le prive en grande partie de la présomption d'innocence.

Les motifs du juge Iacobucci, auxquels ont souscrit les juges Gonthier et Stevenson, sont au même effet quant à la portée de l'al. 11d) dans ce contexte: voir p. 255. L'arrêt *Wholesale Travel* démontre bien que si la portée et l'étendue des droits peuvent fluctuer en raison du contexte réglementaire ou criminel, il n'en sera pas ainsi dans tous les cas. La possibilité que l'infraction en cause dans cette décision entraîne l'emprisonnement commandait qu'on évite de faire une distinction fondée sur la nature réglementaire de l'infraction.

Or en l'espèce, l'emprisonnement n'est d'aucune façon une possibilité puisque les peines imposables, lorsque les procédures découlent d'un billet de contravention, sont limitées à des amendes et que le défaut de payer une amende découlant d'une contravention à la *Loi sur les véhicules à moteur* ne peut en aucun cas entraîner l'emprisonnement. L'article 7 de la *Charte*, dans sa composante relative à la liberté, n'entre donc pas en jeu. La préoccupation de la majorité de notre Cour dans *Wholesale Travel* relative à la possibilité que la contravention entraîne l'emprisonnement est absente en l'espèce. Voilà donc le contexte dont on doit tenir compte dans l'analyse de la portée des droits constitutionnels en cause en l'espèce et, plus précisément, dans l'analyse de la mesure dans laquelle on peut renoncer aux droits conférés à toute personne inculpée à l'al. 11d) de la *Charte*.

À mon avis, dans un contexte où les justiciables ne sont pas susceptibles d'être emprisonnés en commettant des infractions de nature réglementaire, les législatures provinciales et le Parlement peuvent inférer de leur inaction qu'ils renoncent à leur droit à la présomption d'innocence ainsi qu'à leur droit à un procès, tout en consentant à ce qu'une déclaration de culpabilité soit inscrite à leur égard si le régime procédural applicable fait en sorte qu'ils sont pleinement informés des consé-

act and there are sufficient safeguards to prevent injustices from occurring.

In the case at bar, the system set up by the New Brunswick legislature seems to me to meet these requirements fully. First of all, the Act expressly requires that the ticket state that failure by the accused to act may result in conviction: s. 10(1)(h). The following wording currently appears on each ticket issued in accordance with this provision:

If you do not pay the fixed penalty and do not appear in court at the time and place stated on this ticket you may be convicted of the offence and fined. It is therefore very important for you to appear in court at the time and place stated on this ticket if you wish to dispute the charge.

Furthermore, the Act requires that the ticket be delivered to the accused personally: s. 11(1). The accused is also required to sign the notice of prosecution corresponding to the ticket (s. 11(2)) and his failure or refusal to do so must be certified. In addition, s. 16 provides that the judge required to convict the accused if the accused neither pays the penalty nor appears in court must ensure, *inter alia*, that the ticket was in fact delivered to the accused in accordance with the Act. Moreover, the judge can refuse to enter a conviction if he or she has reason to believe that there are any irregularities. In my view, the general effect of these requirements is to prevent a conviction from being entered unless a judge — an independent and impartial third party — is satisfied that the Crown has met the requirements intended to ensure that the accused is fully informed of the consequences of failing to act.

Furthermore, the Act affords accused persons the possibility of having their conviction set aside by applying to the court within 45 days of the conviction (s. 117 of the Act), after being notified of their conviction pursuant to s. 48(1) of the Act, if

quences qu'entraînera leur inaction, et prévoit suffisamment de sauvegardes pour éviter que des injustices ne surviennent.

Or, en l'espèce, le système mis en place par la législature du Nouveau-Brunswick me paraît satisfaire amplement à ces exigences. D'abord, la Loi prévoit expressément que le billet de contravention doit faire mention de la possibilité que l'inaction de la personne accusée entraîne une déclaration de culpabilité: al. 10(1)h). Voici le texte apparaissant actuellement sur chaque billet de contravention conformément aux exigences de cette disposition:

Si vous ne payez pas la pénalité prévue et que vous ne comparez pas devant la cour à l'heure, à la date et à l'endroit mentionnés au présent billet de contravention, vous pourriez être reconnu(e) coupable de l'infraction et tenu(e) de payer une amende. Il s'avère donc très important que vous compariez devant la cour à l'heure, à la date et à l'endroit mentionnés au présent billet de contravention si vous désirez contester l'accusation.

De plus, la Loi exige que le billet de contravention soit remis personnellement à la personne accusée: par. 11(1). Elle est d'ailleurs tenue de signer l'avis de poursuite qui correspond au billet (par. 11(2)) et son défaut ou refus de le faire doit être attesté. De plus, en vertu de l'art. 16, le juge appelé à prononcer la condamnation suite au défaut par la personne accusée de payer la pénalité ou de comparaître en cour doit procéder à certaines vérifications visant notamment à s'assurer que le billet de contravention a bel et bien été remis à la personne accusée conformément à la Loi. Le juge a d'ailleurs le pouvoir de refuser d'ordonner la condamnation s'il a des raisons de croire à la présence d'irrégularités. À mon avis, l'ensemble de ces exigences font en sorte d'empêcher qu'une condamnation ne survienne à moins qu'un juge — un tiers indépendant et impartial — ne soit convaincu que l'État a satisfait aux dispositions visant à assurer que la personne accusée est pleinement informée des conséquences de son inaction.

En plus, la Loi confère à la personne accusée la possibilité de faire casser la condamnation en s'adressant au tribunal dans les 45 jours de la condamnation (art. 117 de la Loi) après avoir été avisée de sa condamnation conformément au par.

they satisfy a judge that their failure to appear was not their fault. In my view, these provisions minimize any possibility of injustice against accused persons. They ensure that accused persons can take advantage of s. 11(d) of the *Charter* if their failure to appear or to pay the amount of the fine set out in the ticket was the result of events beyond their control. In other words, these provisions relate to the voluntary nature of the waiver by the accused of the benefit of s. 11(d).

48(1) de la Loi, si elle réussit à convaincre un juge que son défaut de comparaître ne résulte pas de sa faute. Ces dispositions viennent à mon avis minimiser toute possibilité d'injustice à l'égard des personnes accusées. Elles assurent que la personne accusée peut bénéficier de l'al. 11d) de la *Charte* si son défaut de comparaître ou de payer le montant de l'amende indiqué au billet résulte d'un événement indépendant de sa volonté. En d'autres mots, ces dispositions ont trait au caractère volontaire de la renonciation, de la part de la personne accusée, au bénéfice de l'al. 11d).

35 It is therefore my view that the New Brunswick legislature has acted in accordance with the *Charter*. While it is true that it has established a scheme that deprives accused persons of the benefit of s. 11(d) of the *Charter*, that deprivation operates in circumstances where the litigants involved have in any event validly waived their right to be presumed innocent and their right to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal.

La législature du Nouveau-Brunswick a donc à mon avis agi en conformité avec la *Charte*. Elle a établi, il est vrai, un régime privant les personnes accusées du bénéfice de l'al. 11d) de la *Charte* mais cette privation intervient dans des circonstances où, de toute manière, les justiciables impliqués ont valablement renoncé à leur droit à la présomption d'innocence et à un procès public et équitable instruit par un tribunal indépendant et impartial.

III. Conclusion

III. Conclusion

36 It was for these reasons that this Court allowed these appeals in a judgment rendered from the bench on April 23, 1996, answering the first constitutional question in the negative, which made it unnecessary for us to answer the second constitutional question.

C'est pour ces motifs que notre Cour a accueilli ces pourvois séance tenante le 23 avril dernier et que la première question constitutionnelle a reçu une réponse négative, nous dispensant ainsi de répondre à la seconde question constitutionnelle.

Appeals allowed.

Pourvois accueillis.

Solicitor for the appellant: The Office of the Attorney General, Fredericton.

Procureur de l'appelante: Le cabinet du Procureur général, Fredericton.

Solicitors for the respondents: Doiron, Lavoie, LeBouthillier & Boudreau, Tracadie-Sheila, New Brunswick.

Procureurs des intimés: Doiron, Lavoie, LeBouthillier & Boudreau, Tracadie-Sheila, Nouveau-Brunswick.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: The Attorney General of Canada, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada: Le procureur général du Canada, Ottawa.

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

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

Solicitor for the intervener the Attorney General of Manitoba: The Department of Justice, Winnipeg.

Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: The Ministry of the Attorney General, Victoria.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Prince Edward Island: The Office of the Attorney General, Charlottetown.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: W. Brent Cotter, Regina.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Alberta: The Department of Justice, Edmonton.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Newfoundland: Chris Decker, St. John's.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Manitoba: Le ministère de la Justice, Winnipeg.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique: Le ministère du Procureur général, Victoria.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard: Le bureau du Procureur général, Charlottetown.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan: W. Brent Cotter, Regina.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta: Le ministère de la Justice, Edmonton.

Procureur de l'intervenant le procureur général de Terre-Neuve: Chris Decker, St. John's.