

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.

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.

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.

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 of 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 indiquée 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