

The Attorney General of Quebec *Appellant*

v.

Linda Lippé, Jean-Pierre Paradis, Serge Robitaille, Yvon Deblois, Martin Lapierre, Gérard Gagnon, Georges Malenfant, André Lessard, Karl Berger, Antonio Lamonde and Éric Desbiens *Respondents*

and

The Attorney General for Ontario, the R.C.M. of Jacques-Cartier and the Municipality of Fossambault-sur-le-Lac *Intervenors*

and

Mr. Gilles Charest, ès qualités et al. (Municipal Court of Loretteville), Mr. Alain Turgeon, ès qualités et al. (Municipal Court of Beauport), Mr. Jean-Pierre Gignac, ès qualités et al. (Municipal Court of Charlesbourg), Mr. Pierre Nadeau, ès qualités et al. (Municipal Court of Vanier), Mr. Marc Jessop, ès qualités et al. (Municipal Court of Ste-Foy) *Mis en cause*

INDEXED AS: R. v. LIPPÉ

File No.: 22072.

1990: December 5*.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Constitutional law — Charter of Rights — Independent and impartial tribunal — Municipal courts — Institutional impartiality — Scope of judicial independence — Quebec municipal court system allowing part-time judges to continue to practise law — Whether municipal court system infringed s. 11(d) of Canadian Charter of

* Reasons delivered on June 6, 1991.

Le procureur général du Québec *Appelant*

c.

^a **Linda Lippé, Jean-Pierre Paradis, Serge Robitaille, Yvon Deblois, Martin Lapierre, Gérard Gagnon, Georges Malenfant, André Lessard, Karl Berger, Antonio Lamonde et**
^b **Éric Desbiens** *Intimés*

et

^c **Le procureur général de l'Ontario, la M.R.C. de la Jacques-Cartier et la municipalité de Fossambault-sur-le-Lac** *Intervenants*

^d et

M^e Gilles Charest, ès qualités et al. (Cour municipale de Loretteville), M^e Alain Turgeon, ès qualités et al. (Cour municipale de Beauport), M^e Jean-Pierre Gignac, ès qualités et al. (Cour municipale de Charlesbourg), M^e Pierre Nadeau, ès qualités et al. (Cour municipale de Vanier),
^e **M^e Marc Jessop, ès qualités et al. (Cour municipale de Ste-Foy)** *Mis en cause*
^f

RÉPERTORIÉ: R. c. LIPPÉ

^g N^o du greffe: 22072.

1990: 5 décembre*.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

ⁱ *Droit constitutionnel — Charte des droits — Tribunal indépendant et impartial — Cours municipales — Impartialité institutionnelle — Portée de l'indépendance judiciaire — Le système des cours municipales du Québec permet aux juges à temps partiel de continuer à pratiquer le droit — Le système des cours municipales*

* Motifs déposés le 6 juin 1991.

Rights and Freedoms — Test for institutional impartiality — Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19, ss. 608, 608.1.

Civil rights — Provincial human rights legislation — Independent and impartial tribunal — Municipal courts — Institutional impartiality — Scope of judicial independence — Quebec municipal court system allowing part-time judges to continue to practise law — Whether municipal court system infringed s. 23 of Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12 — Test for institutional impartiality — Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19, ss. 608, 608.1.

The respondents were charged with various infractions of municipal regulations and of the *Highway Safety Code*. They brought motions for evocation, *certiorari* and prohibition before the Superior Court, alleging that certain provisions of the *Cities and Towns Act* and the *Municipal Courts Act* violated their right to a fair hearing before an independent and impartial tribunal guaranteed under s. 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and s. 23 of the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*. The Superior Court found that the municipal court system failed to meet the standards of judicial independence and impartiality under both *Charters* and granted the motions. The majority of the Court of Appeal affirmed the judgment and, at the respondents' request, declared ss. 608 and 608.1 of the *Cities and Towns Act* inoperative, as violating s. 11(d) of the *Canadian Charter*. The majority decided that these provisions, which allowed part-time municipal court judges to continue to practise as lawyers, could reasonably cause a well-informed person to fear that his right under s. 11(d) was not sufficiently guaranteed. Sections 608 and 608.1 could not be saved under s. 1 of the *Canadian Charter*. The Court of Appeal did not address s. 23 of the *Quebec Charter*. This appeal is to determine whether, under the statutory scheme in place in the province of Quebec, a municipal court judge (with the exception of those presiding in Montréal, Laval and Québec) constitutes an "independent and impartial tribunal". The challenge is to the structure of the municipal court system which allows part-time judges to continue to practise law.

viole-t-il l'art. 11d) de la Charte canadienne des droits et libertés? — Critère applicable à l'impartialité institutionnelle — Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19, art. 608, 608.1.

Libertés publiques — Loi provinciale sur les droits de la personne — Tribunal indépendant et sans préjugés — Cours municipales — Impartialité institutionnelle — Portée de l'indépendance judiciaire — Le système des cours municipales du Québec permet aux juges à temps partiel de continuer à pratiquer le droit — Le système des cours municipales viole-t-il l'art. 23 de la Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12 — Critère applicable à l'impartialité institutionnelle — Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19, art. 608, 608.1.

Les intimés ont été accusés de diverses infractions aux règlements municipaux et au *Code de la sécurité routière*. Ils ont présenté des requêtes en évocation et en délivrance de brefs de *certiorari* et de prohibition devant la Cour supérieure, alléguant que certaines dispositions de la *Loi sur les cités et villes* et de la *Loi sur les cours municipales* violaient leur droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial qui leur est conféré par l'al. 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et leur droit à une audition impartiale devant un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé que leur reconnaît l'art. 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. La Cour supérieure a conclu que le système des cours municipales ne respectait pas les normes d'indépendance et d'impartialité ou d'absence de préjugés des tribunaux imposées par les deux *Chartes* et elle a accueilli les requêtes. La Cour d'appel à la majorité a confirmé ce jugement et, à la demande des intimés, a déclaré inopérants les art. 608 et 608.1 de la *Loi sur les cités et villes* pour le motif qu'ils violaient l'al. 11d) de la *Charte canadienne*. Les juges formant la majorité ont décidé que ces dispositions, qui permettaient aux juges municipaux à temps partiel de continuer à exercer leur profession d'avocat, pouvaient raisonnablement amener une personne bien informée à craindre que le droit que lui confère l'al. 11d) ne soit pas suffisamment garanti. Les articles 608 et 608.1 ne pouvaient pas être sauvegardés en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne*. La Cour d'appel ne s'est pas penchée sur l'art. 23 de la *Charte québécoise*. Ce pourvoi vise à déterminer si, en vertu du régime légal en vigueur dans la province de Québec, les juges municipaux (à l'exception de ceux qui siègent à Montréal, Laval et Québec) constituent un «tribunal indépendant et impartial» ou un «tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé». La contestation porte sur la structure des cours municipales qui permet aux juges à temps partiel de continuer à pratiquer le droit.

Held: The appeal should be allowed.

Per La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier and McLachlin JJ.: The Quebec system of part-time municipal court judges who are allowed to practise law does not infringe the guarantee of judicial impartiality under s. 11(d) of the Canadian *Charter* and s. 23 of the Quebec *Charter*. The aspects pertaining to the status of municipal judges as practising lawyers challenged in this case can be regarded as pertaining to institutional impartiality and the analysis made in this respect by Lamer C.J. is concurred with.

While the precise scope of "judicial independence" is not an issue in this appeal, understanding the scope of this principle is important to the full protection of "judicial impartiality". An independent tribunal within the meaning of s. 11(d) of the Canadian *Charter* and s. 23 of the Quebec *Charter* must be both independent from government and independent from the parties to the litigation.

Per Lamer C.J. and Sopinka and Cory JJ.: The issue in this appeal is not one of "judicial independence". The content of judicial independence is to be determined with reference to our constitutional tradition and is limited to independence from the government. The concept of "government" refers not only to the executive or legislative branches but also to any person or body which can exert pressure on the judiciary through authority under the state, including any person or body within the judiciary which has been granted some authority over other judges. Since the issue before this Court raises no allegations concerning the relationship of the state (including the Quebec Bar) with the municipal courts, it is assumed that the three criteria for judicial independence articulated by this Court in *Valente* are satisfied.

The issue in this appeal should be characterized as one of "institutional impartiality". Like the requirement of judicial independence, the requirement of judicial impartiality has both an individual and an institutional aspect and both aspects are encompassed by the constitutional guarantee of an "independent and impartial tribunal". Therefore, whether or not any particular judge harboured pre-conceived ideas or biases, if the system is structured in such a way as to create a reasonable apprehension of bias on an institutional level, the requirement

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier et McLachlin: Le système québécois des juges municipaux à temps partiel autorisés à pratiquer le droit ne porte pas atteinte à la garantie d'impartialité judiciaire prévue à l'al. 11d) de la *Charte* canadienne et à l'art. 23 de la *Charte* québécoise. Les aspects relatifs au statut des juges municipaux qui continuent d'exercer leur profession, contestés en l'espèce, peuvent être considérés comme se rapportant à l'impartialité institutionnelle et il est souscrit à l'analyse effectuée à cet égard par le juge en chef Lamer.

Même si la portée précise de l'«indépendance judiciaire» n'est pas en cause dans ce pourvoi, il importe de saisir la portée de ce principe si on veut assurer la pleine protection de l'«impartialité judiciaire». Un tribunal indépendant au sens de l'al. 11d) de la *Charte* canadienne et de l'art. 23 de la *Charte* québécoise doit être indépendant aussi bien vis-à-vis du gouvernement que vis-à-vis des parties au litige.

Le juge en chef Lamer et les juges Sopinka et Cory: La question litigieuse en l'espèce ne porte pas sur l'«indépendance judiciaire». Le contenu du principe de l'indépendance judiciaire doit se déterminer en fonction de notre tradition constitutionnelle et il se limite à l'indépendance vis-à-vis du gouvernement. La notion de «gouvernement» désigne non seulement les pouvoirs exécutif et législatif, mais aussi toute personne ou tout organisme capable d'exercer des pressions sur les juges en vertu de pouvoirs émanant de l'État, y compris toute personne et tout organisme au sein de la magistrature investis de certains pouvoirs sur les juges. Puisque la question soumise à notre Cour ne soulève aucune allégation à l'égard des rapports entre l'État (y compris le Barreau du Québec) et les cours municipales, il est présumé qu'il est satisfait aux trois critères applicables à l'indépendance judiciaire que notre Cour a exposés dans l'arrêt *Valente*.

La question en litige dans ce pourvoi devrait être décrite comme visant l'«impartialité institutionnelle». Tout comme l'exigence d'indépendance judiciaire, l'exigence d'impartialité judiciaire comporte un aspect individuel aussi bien qu'institutionnel et les deux aspects sont englobés par la garantie constitutionnelle d'un «tribunal indépendant et impartial». Par conséquent, qu'un juge particulier ait ou non entretenu des idées préconçues ou des préjugés, si le système est structuré de façon à susciter une crainte raisonnable de partialité sur le plan

of impartiality is not met. The appearance of impartiality is important for public confidence in the system.

The fact that judges are part-time does not in itself raise a reasonable apprehension of bias on an institutional level, but certain activities or professions in which they engage may be incompatible with their duties as judges and raise such a bias. Here, the Quebec municipal court system, which permits part-time judges to continue to practise law, meets the requirements of institutional impartiality under s. 11(d) of the Canadian Charter and s. 23 of the Quebec Charter. Even though the occupation of practising law is *per se* incompatible with the functions of a judge because it gives rise to a reasonable apprehension of bias in the mind of a fully informed person in a substantial number of cases, a careful consideration of the legislative safeguards now in place, and in particular the safeguards against possible situations of conflicts of interest, shows that the risks of bias have been minimized. Judicial immunity, the oath sworn by the judges, the Code of ethics to which they are subject, and the restrictions set out in s. 608.1 of the *Cities and Towns Act* all combine to alleviate the apprehension of bias. It follows that, with full knowledge of the Quebec municipal court system, including all of its safeguards, a reasonably well-informed person should not have an apprehension of bias in a substantial number of cases. While it may be true that a judge will not always be aware of a conflict, that possibility can be dealt with on a case-by-case basis.

Cases Cited

By Gonthier J.

Referred to: *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673; *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56; *Sirros v. Moore*, [1975] 1 Q.B. 118; *Morier v. Rivard*, [1985] 2 S.C.R. 716; Eur. Court H. R., *Ringeisen* case, judgment of 16 July 1971, Series A No. 13; Eur. Court H. R., case of *Le Compte, Van Leuven and De Meyere*, judgment of 23 June 1981, Series A No. 43; Eur. Court H. R., *Piersack* case, judgment of 1 October 1982, Series A No. 53; Eur. Court H. R., case of *Campbell and Fell*, judgment of 28 June 1984, Series A No. 80.

By Lamer C.J.

Referred to: *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673; *R. v. Braconnier*, [1988] R.J.Q. 981; *Tessier v. Paquet*, [1988] R.J.Q. 2553; *MacBain v. Lederman*,

institutionnel, il n'est pas satisfait à l'exigence d'impartialité. L'apparence d'impartialité est importante pour assurer la confiance du public dans le système.

Le fait que les juges sont juges à temps partiel ne soulève pas en soi une crainte raisonnable de partialité sur le plan institutionnel, mais certaines activités ou professions qu'ils exercent peuvent être incompatibles avec leurs fonctions de juges et soulever pareille crainte de partialité. En l'espèce, le système québécois des cours municipales, qui permet aux juges à temps partiel de continuer à pratiquer le droit, satisfait aux exigences de l'impartialité institutionnelle prévue à l'al. 11d) de la *Charte canadienne* et à l'art. 23 de la *Charte québécoise*. Même si la pratique du droit est intrinsèquement incompatible avec les fonctions d'un juge parce qu'elle soulève, dans un grand nombre de cas, une crainte raisonnable de partialité dans l'esprit d'une personne parfaitement informée, une étude attentive des garanties législatives existantes, et en particulier des garanties contre les possibilités de conflits d'intérêts, montre que les risques de partialité ont été réduits au minimum. L'immunité judiciaire, le serment prêté par les juges, le Code de déontologie auquel ils sont assujettis et les restrictions exposées à l'art. 608.1 de la *Loi sur les cités et villes* se combinent tous pour atténuer la crainte de partialité. Il s'ensuit qu'une personne raisonnablement bien informée, qui connaît parfaitement le système des cours municipales du Québec, y compris toutes les garanties qu'il comporte, ne devrait pas éprouver de crainte de partialité dans un grand nombre de cas. Bien qu'il puisse être vrai qu'un juge ne sera pas toujours conscient de l'existence d'un conflit d'intérêts, cette possibilité peut faire l'objet d'un examen cas par cas.

Jurisprudence

Citée par le juge Gonthier

Arrêts mentionnés: *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673; *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56; *Sirros v. Moore*, [1975] 1 Q.B. 118; *Morier c. Rivard*, [1985] 2 R.C.S. 716; Cour Eur. D. H., affaire *Ringeisen*, arrêt du 16 juillet 1971, série A n° 13; Cour Eur. D. H., affaire *Le Compte, Van Leuven et De Meyere*, arrêt du 23 juin 1981, série A n° 43; Cour Eur. D. H., affaire *Piersack*, arrêt du 1^{er} octobre 1982, série A n° 53; Cour Eur. D. H., affaire *Campbell et Fell*, arrêt du 28 juin 1984, série A n° 80.

Citée par le juge en chef Lamer

Arrêts mentionnés: *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673; *R. c. Braconnier*, [1988] R.J.Q. 981; *Tessier c. Paquet*, [1988] R.J.Q. 2553; *MacBain c. Leder-*

[1985] 1 F.C. 856; *Sethi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1988] 2 F.C. 552; *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56; *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369; *MacKeigan v. Hickman*, [1989] 2 S.C.R. 796.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting certain aspects of the status of municipal judges, S.Q. 1988, c. 74.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 11(d), 32.
Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12, s. 23 [am. 1982, c. 17, s. 42].
Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19, ss. 605, 606.1 [ad. 1988, c. 74, s. 2], 607 [repl. *idem*, s. 3], 607.1 [*idem*], 608 [*idem*], 608.1 [*idem*], 609.1 [*idem*], 615.1 [ad. *idem*, s. 5].
Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, art. 234.
Code of ethics for municipal judges of Québec, R.R.Q. 1981—Supplement, p. 1272.
Courts of Justice Act, R.S.Q., c. T-16, ss. 261, 262 [am. 1980, c. 11, s. 99; am. 1988, c. 21, s. 57; am. c. 74, s. 8], 263 to 281.
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, Part XXVII.
European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 213 U.N.T.S. 222, Art. 6(1).
Highway Safety Code, R.S.Q., c. C-24.2.
Magistrate's Privileges Act, R.S.Q., c. P-24, s. 1 [am. 1982, c. 32, s. 117; am. 1988, c. 21, s. 116].
Municipal Courts Act, R.S.Q., c. C-72, ss. 2 [am. 1982, c. 32, s. 78], 7.1 [ad. 1982, c. 2, s. 40; am. c. 32, s. 80], 7.3 [ad. 1982, c. 2, s. 40].

Authors Cited

Atkinson, William J. "L'indépendance et l'impartialité des tribunaux administratifs sous la Charte des droits et libertés". Dans *Tribunaux administratifs à la lumière des Chartes*. Formation permanente du Barreau du Québec. Cowansville, Qué.: Éditions Yvon Blais Inc., 1989, 149.

Blache, Pierre. "L'impartialité et l'indépendance selon les articles 7 et 11d de la Charte canadienne". Dans *Développements récents en droit administratif*, vol. 2. Formation permanente du Barreau du Québec. Cowansville, Qué.: Éditions Yvon Blais Inc., 1989, 55.

man, [1985] 1 C.F. 856; *Sethi c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1988] 2 C.F. 552; *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56; *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369; *MacKeigan c. Hickman*, [1989] 2 R.C.S. 796.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 11d), 32.
Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12, art. 23 [mod. 1982, ch. 17, art. 42].
Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, partie XXVII.
Code de déontologie des juges municipaux du Québec, R.R.Q. 1981—Supplément, p. 1272.
Code de la sécurité routière, L.R.Q., ch. C-24.2.
Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 234.
Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 213 R.T.N.U. 223, art. 6(1).
Loi sur certains aspects du statut des juges municipaux, L.Q. 1988, ch. 74.
Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19, art. 605, 606.1 [aj. 1988, ch. 74, art. 2], 607 [rempl. *idem*, art. 3], 607.1 [*idem*], 608 [*idem*], 608.1 [*idem*], 609.1 [*idem*], 615.1 [aj. *idem*, art. 5].
Loi sur les cours municipales, L.R.Q., ch. C-72, art. 2 [mod. 1982, ch. 32, art. 78], 7.1 [aj. 1982, ch. 2, art. 40; mod. ch. 32, art. 80], 7.3 [aj. 1982, ch. 2, art. 40].
Loi sur les privilèges des magistrats, L.R.Q., ch. P-24, art. 1 [mod. 1982, ch. 32, art. 117; mod. 1988, ch. 21, art. 116].
Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.Q., ch. T-16, art. 261, 262 [mod. 1980, ch. 11, art. 99; mod. 1988, ch. 21, art. 57; mod. ch. 74, art. 8], 263 à 281.

Doctrine citée

Atkinson, William J. «L'indépendance et l'impartialité des tribunaux administratifs sous la Charte des droits et libertés». Dans *Tribunaux administratifs à la lumière des Chartes*. Formation permanente du Barreau du Québec. Cowansville, Qué.: Éditions Yvon Blais Inc., 1989, 149.

Blache, Pierre. «L'impartialité et l'indépendance selon les articles 7 et 11d de la Charte canadienne». Dans *Développements récents en droit administratif*, vol. 2. Formation permanente du Barreau du Québec. Cowansville, Qué.: Éditions Yvon Blais Inc., 1989, 55.

- Garant, Patrice. "La justice municipale au regard des chartes: quelques observations au lendemain de la grande réforme" (1991), 36 *McGill L.J.* 39.
- Greene, Ian. "The Doctrine of Judicial Independence Developed by the Supreme Court of Canada" (1988), 26 *Osgoode Hall L.J.* 177. ^a
- Keable, Jean F. "Les tribunaux administratifs et organismes de régulation et les exigences de la Charte en matière d'indépendance et d'impartialité (art. 23, 56.1 de la Charte québécoise)". Dans *Application des Chartes des droits et libertés en matière civile*. Formation permanente du Barreau du Québec. Cowansville, Qué.: Éditions Yvon Blais Inc., 1988, 251. ^b
- Pépin, Gilles. "L'indépendance des tribunaux administratifs et l'article 23 de la Charte des droits et libertés de la personne" (1990), 50 *R. du B.* 766. ^c
- Québec. Ministre de la Justice. Rapport du Groupe de travail sur les Cours municipales. *Les cours municipales au Québec: un projet de réforme*. Québec, 1988. ^d
- Shetreet, Shimon. *Judges on Trial: A Study of the Appointment and Accountability of the English Judiciary*. Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1976.
- Shetreet, Shimon. "Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges". In Shimon Shetreet and Jules Deschênes, eds., *Judicial Independence: The Contemporary Debate*. Dordrecht, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1985. ^e
- Singhvi, L. M. "Independence of Justice in the World". Keynote Address Delivered at the Inaugural Session of the National Seminar on Justice: *Independence and Accountability*. Canadian Institute for the Administration of Justice. Montréal, October 15-17, 1987. ^f
- Universal Declaration on the Independence of Justice*, adopted by the First World Conference on the Independence of Justice, Montréal, June 10, 1983. In Shimon Shetreet and Jules Deschênes, eds., *Judicial Independence: The Contemporary Debate*. Dordrecht, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1985. ^g
- APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1990] R.J.Q. 2200, 60 C.C.C. (3d) 34, 80 C.R. (3d) 1, 31 Q.A.C. 161, affirming a judgment of the Superior Court, [1989] R.J.Q. 2372, 48 M.P.L.R. 123. Appeal allowed. ⁱ
- Jean-Yves Bernard, Claude Bouchard and Marise Visocchi, for the appellant. ^j
- Déclaration universelle sur l'Indépendance de la Justice*, adoptée à la Première conférence mondiale sur l'Indépendance de la Justice, Montréal, 10 juin 1983. Dans Shimon Shetreet et Jules Deschênes, éd., *Judicial Independence: The Contemporary Debate*. Dordrecht, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1985.
- Garant, Patrice. «La justice municipale au regard des chartes: quelques observations au lendemain de la grande réforme» (1991), 36 *R.D. McGill* 39.
- Greene, Ian. «The Doctrine of Judicial Independence Developed by the Supreme Court of Canada» (1988), 26 *Osgoode Hall L.J.* 177.
- Keable, Jean F. «Les tribunaux administratifs et organismes de régulation et les exigences de la Charte en matière d'indépendance et d'impartialité (art. 23, 56.1 de la Charte québécoise)». Dans *Application des Chartes des droits et libertés en matière civile*. Formation permanente du Barreau du Québec. Cowansville, Qué.: Éditions Yvon Blais Inc., 1988, 251.
- Pépin, Gilles. «L'indépendance des tribunaux administratifs et l'article 23 de la Charte des droits et libertés de la personne» (1990), 50 *R. du B.* 766.
- Québec. Ministre de la Justice. Rapport du Groupe de travail sur les Cours municipales. *Les cours municipales au Québec: un projet de réforme*. Québec, 1988.
- Shetreet, Shimon. *Judges on Trial: A Study of the Appointment and Accountability of the English Judiciary*. Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1976.
- Shetreet, Shimon. «Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges». In Shimon Shetreet and Jules Deschênes, eds., *Judicial Independence: The Contemporary Debate*. Dordrecht, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1985.
- Singhvi, L. M. «Independence of Justice in the World». Allocution prononcée lors de la session inaugurale du Colloque national sur la Justice: *Indépendance et Imputabilité*. Institut canadien de l'administration de la Justice. Montréal, 15 au 17 octobre 1987.
- POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1990] R.J.Q. 2200, 60 C.C.C. (3d) 34, 80 C.R. (3d) 1, 31 Q.A.C. 161, qui a confirmé un jugement de la Cour supérieure, [1989] R.J.Q. 2372, 48 M.P.L.R. 123. Pourvoi accueilli.
- Jean-Yves Bernard, Claude Bouchard et Marise Visocchi, pour l'appellant.

Paul Larochelle, Pierre Béliveau and Maurice Dussault, for the respondent Lippé.

Herman Bédard, for the other respondents.

W. J. Blacklock and Rebecca Regenstreif, for the interveners the Attorney General for Ontario.

Claude Jean, for the interveners the R.C.M. of Jacques-Cartier and the Municipality of Fossambault-sur-le-Lac.

The reasons of Lamer C.J. and Sopinka and Cory JJ. were delivered by

LAMER C.J.—This appeal focuses on the content that is to be given to the concept of “independent and impartial tribunal” in s. 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and s. 23 of the *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12. Specifically, this Court was asked to decide whether, under the statutory scheme in place in the province of Quebec, a municipal court judge (with the exception of those presiding in Montréal, Laval and Québec) constitutes an “independent and impartial tribunal”. No one is alleging that any particular municipal court judge is lacking the judicial requirements of independence and impartiality, but rather the challenge is to the structure of the municipal court system which allows part-time judges to continue to practise law.

This appeal was heard on December 5, 1990. Due to the urgent nature of the situation, judgment was rendered at that time, with reasons to follow. This Court unanimously allowed the appeal and upheld the Quebec system of municipal courts, finding no infringement of s. 11(d) of the *Canadian Charter* or of s. 23 of the *Quebec Charter*.

The Facts

On April 20, 1989, the respondents brought motions for evocation and *certiorari* and prohibition before Viens J. of the Quebec Superior Court. The

Paul Larochelle, Pierre Béliveau et Maurice Dussault, pour l'intimée Lippé.

Herman Bédard, pour les autres intimés.

W. J. Blacklock et Rebecca Regenstreif, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Claude Jean, pour les intervenantes la M.R.C. de la Jacques-Cartier et la municipalité de Fossambault-sur-le-Lac.

Les motifs du juge en chef Lamer et des juges Sopinka et Cory ont été rendus par

LE JUGE EN CHEF LAMER—Ce pourvoi porte sur le sens qu'il convient de donner au concept d'un «tribunal indépendant et impartial» ou «tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé» que l'on trouve, respectivement, à l'al. 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et à l'art. 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12. Plus particulièrement, on a demandé à notre Cour de décider si, en vertu du régime légal en vigueur dans la province de Québec, les juges municipaux (à l'exception de ceux qui siègent à Montréal, Laval et Québec) constituent un «tribunal indépendant et impartial» ou un «tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé». Nul ne prétend qu'un juge municipal particulier ne possède pas l'impartialité et l'indépendance nécessaires à l'exercice des fonctions judiciaires; la contestation porte plutôt sur la structure des cours municipales qui permet aux juges à temps partiel de continuer à pratiquer le droit.

Ce pourvoi a été entendu le 5 décembre 1990. Étant donné le caractère urgent de la situation, jugement a été rendu à ce moment, les motifs devant suivre plus tard. Cette Cour a accueilli le pourvoi à l'unanimité et a maintenu le système des cours municipales, concluant qu'il ne violait ni l'al. 11d) de la *Charte canadienne* ni l'art. 23 de la *Charte québécoise*.

Les faits

Le 20 avril 1989, les intimés ont présenté des requêtes en évocation et en délivrance de brefs de *certiorari* et de prohibition devant le juge Viens de la

respondents submitted that certain provisions of the *Cities and Towns Act*, R.S.Q., c. C-19, and the *Municipal Courts Act*, R.S.Q., c. C-72, violated their right to a fair hearing before an independent and impartial tribunal guaranteed under s. 11(d) of the *Canadian Charter* and s. 23 of the *Quebec Charter*.

Viens J. chose to deal specifically with the motion of Linda Lippé and then apply his conclusions in that case to the other cases. Lippé was charged with contravening municipal regulations by doing construction work without a permit in Fossambault-sur-le-Lac, a municipality which came under the jurisdiction of the Municipal Court of Loretteville. The other respondents were charged with various infractions of municipal regulations and of the *Highway Safety Code*, R.S.Q., c. C-24.2.

On June 29, 1989, Viens J. granted the 12 motions, declaring that judges of the municipal courts (of Loretteville, Beauport, Charlesbourg, Vanier and Ste-Foy) had no jurisdiction to rule on the infractions. In his opinion, the municipal court system failed to meet the standards of judicial independence and impartiality required by s. 11(d) of the *Canadian Charter* and s. 23 of the *Quebec Charter*: [1989] R.J.Q. 2372. The Attorney General of Quebec appealed this decision.

Viens J. did not declare the legislative provisions regarding municipal court judges inoperative, as this remedy was not requested by the respondents. The Court of Appeal allowed the respondents to add this request before it dealt with the merits of the appeal of the decision of Viens J.

On September 13, 1990 the majority of the Court of Appeal declared ss. 608 and 608.1 of the *Cities and Towns Act* inoperative, as violating s. 11(d) of the *Canadian Charter*: [1990] R.J.Q. 2200, 60 C.C.C. (3d) 34, 80 C.R. (3d) 1, 31 Q.A.C. 161 (hereinafter cited to C.C.C.). The majority decided that these pro-

Cour supérieure du Québec. Les intimés ont soutenu que certaines dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., ch. C-19, et de la *Loi sur les cours municipales*, L.R.Q., ch. C-72, violaient leur droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial qui leur est conféré par l'al. 11d) de la *Charte canadienne*, et leur droit à une audition impartiale devant un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé que leur reconnaît l'art. 23 de la *Charte québécoise*.

Le juge Viens a décidé de se prononcer expressément sur la requête de Linda Lippé pour ensuite appliquer ses conclusions à cet égard aux autres affaires. Madame Lippé a été accusée d'avoir contrevenu aux règlements municipaux en exécutant des travaux de construction sans permis à Fossambault-sur-le-Lac, une municipalité qui relevait de la compétence de la Cour municipale de Loretteville. Les autres intimés ont été accusés de diverses infractions aux règlements municipaux et au *Code de la sécurité routière*, L.R.Q., ch. C-24.2.

Le 29 juin 1989, le juge Viens accueillait les 12 requêtes, déclarant que les juges des cours municipales (de Loretteville, Beauport, Charlesbourg, Vanier et Ste-Foy) n'avaient pas compétence pour se prononcer sur les infractions. À son avis, le système des cours municipales ne respectait pas les normes d'indépendance et d'impartialité ou d'absence de préjugés des tribunaux imposées à l'al. 11d) de la *Charte canadienne* et à l'art. 23 de la *Charte québécoise*: [1989] R.J.Q. 2372. Le procureur général du Québec en a appelé de cette décision.

Le juge Viens n'a pas déclaré inopérantes les dispositions législatives concernant les juges municipaux, les intimés n'ayant pas sollicité cette réparation. La Cour d'appel a permis à ces derniers d'ajouter cette requête avant qu'elle ne se penche sur le fond de l'appel interjeté contre la décision du juge Viens.

Le 13 septembre 1990, la Cour d'appel à la majorité a déclaré inopérants les art. 608 et 608.1 de la *Loi sur les cités et villes* pour le motif qu'ils violaient l'al. 11d) de la *Charte canadienne*: [1990] R.J.Q. 2200, 60 C.C.C. (3d) 34, 80 C.R. (3d) 1, 31 Q.A.C. 161 (ci-après cité au R.J.Q.). Les juges formant la

visions, which allowed part-time municipal court judges to continue to practise as lawyers, could reasonably cause a well-informed person to fear that his or her right under s. 11(d) to a hearing before an independent and impartial tribunal was not sufficiently guaranteed. The provisions could not be saved under s. 1. The Court of Appeal did not address s. 23 of the Quebec *Charter*.

Tourigny J.A. dissented, taking the position that the independence of the municipal court judges would cause a reasonable, well-informed person to perceive them to be impartial.

The Legislation in Issue

Although several aspects of the municipal court system were challenged before the Quebec Superior Court, there is only one in issue before this Court. The legislative provisions in issue in this appeal allow part-time municipal court judges to continue practising law, subject to certain safeguards:

Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19

608. Notwithstanding any provision to the contrary, neither the acceptance of the office of municipal judge nor the performance of the duties of such office shall prevent an advocate from practising as an advocate before a court of justice, but he shall thereby be prevented from practising as an advocate before any municipal court other than those of Laval, Montréal and Québec.

608.1. A municipal judge shall, in addition to complying with the standards of conduct and fulfilling the duties imposed by the code of ethics adopted pursuant to section 261 of the Courts of Justice Act (chapter T-16), observe the following rules:

(1) He shall not, even indirectly, enter into a contract with a municipality in the territory in which the municipal court has jurisdiction, except in the cases provided in section 305 of the Act respecting elections and referendums in municipalities (chapter E-2.2), adapted as required, nor shall he advise any person negotiating such a contract;

(2) He shall not, even indirectly, agree to represent or act against a municipality, a member of the municipal

majorité ont décidé que ces dispositions, qui permettaient aux juges municipaux à temps partiel de continuer à exercer leur profession d'avocat, pouvaient raisonnablement amener une personne bien informée à craindre que son droit à un procès devant un tribunal indépendant et impartial, prévu à l'al. 11d), ne soit pas suffisamment garanti. Ces dispositions ne pouvaient pas être sauvegardées en vertu de l'article premier. La Cour d'appel ne s'est pas penchée sur l'art. 23 de la *Charte* québécoise.

Le juge Tourigny, qui était dissidente, s'est dite d'avis que l'indépendance des juges municipaux les ferait paraître impartiaux aux yeux d'une personne raisonnable et bien informée.

Les dispositions législatives en cause

Bien que plusieurs aspects du système des cours municipales aient été contestés devant la Cour supérieure du Québec, un seul de ces aspects est attaqué devant notre Cour. Les dispositions législatives contestées dans ce pourvoi permettent aux juges municipaux à temps partiel de continuer à pratiquer le droit, sous certaines réserves:

Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19

608. Malgré toute disposition contraire, l'acceptation de la charge et l'exercice de la fonction ne rendent pas le juge municipal inhabile à exercer sa profession d'avocat devant une cour de justice, mais ils le rendent inhabile à exercer sa profession devant toute cour municipale autre que celles de Laval, de Montréal et de Québec.

608.1. Le juge municipal est tenu, outre les règles de conduite et les devoirs imposés par le code de déontologie adopté en vertu de l'article 261 de la Loi sur les tribunaux judiciaires (chapitre T-16), de respecter les règles suivantes:

1° Il ne peut, même indirectement, être partie à un contrat avec une municipalité sur le territoire de laquelle la cour municipale a juridiction, sauf, compte tenu des adaptations nécessaires, les cas prévus à l'article 305 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (chapitre E-2.2), ni conseiller une personne qui négocie un tel contrat;

2° Il ne peut, même indirectement, accepter de représenter une municipalité, un membre du conseil municipi-

council, an employee other than an employee within the meaning of the Labour Code (chapter C-27) or a police officer of a municipality within the territory in which the municipal court has jurisdiction;

(3) He shall not hear a case pertaining to a contract described in paragraph 1 to which an advocate with whom he practises as an advocate is a party or a case in which such an advocate is representing or acting against a municipality or person contemplated in paragraph 2;

(4) He shall not hear a case involving a question similar to one involved in another case in which he represents one of the parties;

(5) He shall, with respect to every case referred to him, make and file in the record a declaration stating not only the grounds of recusation to which he is aware he is liable and which are set out in article 234 of the Code of Civil Procedure (chapter C-25), but also any grounds indirectly connected with him and arising from the fact that he is representing one of the parties or from the activities of a person with whom he practises as an advocate.

Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12

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

Canadian Charter of Rights and Freedoms

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;

Lower Court Judgments

Quebec Superior Court

Various aspects of the legislative scheme establishing the municipal court system were challenged at the Quebec Superior Court, which extend beyond the constitutional questions in this current appeal. Having regard for the entire structure, Viens J. found that the municipal court system lacked the objective guarantees of judicial independence required by this

pal, un employé qui n'est pas un salarié au sens du Code du travail (chapitre C-27) ou un policier d'une municipalité sur le territoire de laquelle la Cour municipale a juridiction ou, encore, accepter d'agir contre eux;

^a 3^o Il ne peut entendre une cause lorsqu'un avocat avec lequel il exerce sa profession est partie à un contrat prévu au paragraphe 1^o ou a accepté soit de représenter une municipalité ou une personne visée au paragraphe 2^o, soit d'agir contre eux;

^b 4^o Il ne peut entendre une cause portant sur une question pareille à celle dont il s'agit dans une autre cause où il représente l'une des parties;

^c 5^o Il doit, quant à toute cause dont il est saisi, déclarer par écrit versé au dossier, non seulement les causes valables de récusation qu'il connaît en sa personne et prévues à l'article 234 du Code de procédure civile (chapitre C-25), mais également celles qui lui sont indirectes et qui sont liées soit au fait qu'il représente une partie, soit aux activités d'une personne avec laquelle il exerce sa profession.

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12

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

Charte canadienne des droits et libertés

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;

Les jugements des tribunaux d'instance inférieure

La Cour supérieure du Québec

ⁱ Divers aspects du régime législatif établissant le système des cours municipales ont été contestés devant la Cour supérieure du Québec, qui allaient au-delà des questions constitutionnelles soulevées dans le présent pourvoi. En ce qui concerne l'ensemble de sa structure, le juge Viens a conclu que le système des cours municipales ne possédait pas les garanties

Court in *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673: security of tenure, financial security and institutional independence.

objectives d'indépendance judiciaire exigées par notre Cour dans l'arrêt *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673: l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance institutionnelle.

a

He recognized that changes had been effected since the decisions in *R. v. Braconnier*, [1988] R.J.Q. 981 (Sup. Ct.), and *Tessier v. Paquet*, [1988] R.J.Q. 2553 (Sup. Ct.), two cases in which the municipal courts were found to be lacking the guarantees of judicial independence required by s. 11(d) of the Canadian Charter. As a result of the adoption of *An Act respecting certain aspects of the status of municipal judges*, S.Q. 1988, c. 74, s. 606.1 of the *Cities and Towns Act* now provides that a "municipal judge shall be appointed to hold office during good behaviour" and that "[t]he rules provided in the Courts of Justice Act (chapter T-16) with respect to the removal of judges apply to municipal judges".

b

c

d

Il a reconnu que des modifications avaient été apportées depuis les décisions *R. c. Braconnier*, [1988] R.J.Q. 981 (C.S.), et *Tessier c. Paquet*, [1988] R.J.Q. 2553 (C.S.), dans lesquelles on a statué que les cours municipales ne possédaient pas les garanties d'indépendance judiciaire exigées à l'al. 11d) de la Charte canadienne. Par suite de l'adoption de la *Loi sur certains aspects du statut des juges municipaux*, L.Q. 1988, ch. 74, l'art. 606.1 de la *Loi sur les cités et villes* prévoit désormais qu'un «juge municipal est nommé durant bonne conduite» et que «[l]es règles prévues par la Loi sur les tribunaux judiciaires (chapitre T-16) et relatives à la destitution d'un juge s'appliquent aux juges municipaux».

Because of these two changes, Viens J. conceded that the judges may be perceived as having security of tenure and in that sense meet the first requirement in *Valente, supra*. However, closer examination of the relevant legislation, such as s. 609.1 of the *Cities and Towns Act* (which allows a municipality to abolish a municipal court), reveals that municipal court judges are far from being [TRANSLATION] "... sheltered from any discretionary or arbitrary intervention on the part of the executive or the authority responsible for such appointments" (p. 2375).

e

f

g

En raison de ces deux modifications, le juge Viens a concédé que les juges peuvent être considérés comme étant inamovibles et qu'en ce sens, ils remplissent la première condition de l'arrêt *Valente*, précité. Toutefois, un examen plus approfondi des dispositions législatives pertinentes, comme l'art. 609.1 de la *Loi sur les cités et villes* (qui permet à une municipalité d'abolir une cour municipale), révèle que les juges municipaux sont loin d'être «... à l'abri de toute intervention discrétionnaire ou arbitraire de la part de l'exécutif ou de l'autorité responsable pour ces nominations» (p. 2375).

Although s. 605 of the *Cities and Towns Act* states that a municipal council could not abolish a municipal court without the approval of the Minister of Municipal Affairs and the Minister of Justice, there are no statutory criteria limiting the exercise of this power. The legislation thus makes it possible for the executive to abolish municipal courts, and thereby interfere with judges, in a purely discretionary or arbitrary manner. The municipal judges do not truly have "tenure". Therefore, despite the recent improvements in the legislation, the municipal courts are still not "independent tribunals" as required by s. 11(d) of the Canadian Charter or s. 23 of the Quebec Charter.

h

i

j

Bien que l'art. 605 de la *Loi sur les cités et villes* précise que le conseil municipal ne peut abolir une cour municipale qu'avec l'assentiment du ministre des Affaires municipales et du ministre de la Justice, aucun critère légal ne vient limiter l'exercice de ce pouvoir. La Loi permet donc à l'exécutif d'abolir les cours municipales et, ainsi, de faire obstacle aux juges d'une façon purement discrétionnaire ou arbitraire. Les juges municipaux ne sont pas vraiment «inamovibles». Par conséquent, en dépit des récentes améliorations apportées à la Loi, les cours municipales ne sont toujours pas les «tribunaux indépendants» requis par l'al. 11d) de la Charte canadienne ou par l'art. 23 de la Charte québécoise.

Viens J. went on to give further examples of legislative provisions which, by giving the executive discretionary and arbitrary power, in effect, to remove judges, also raise doubts as to the independence of the municipal courts: division II of the *Municipal Courts Act*, ss. 2, 7.1 and 7.3. Because a municipality dissatisfied with the decisions of a particular municipal court could withdraw its territory from the jurisdiction of that court, they also thereby have the power to affect the salary and tenure of municipal judges.

With respect to the specific issue raised by this appeal, Viens J. agreed with the respondents that because ss. 608 and 608.1 of the *Cities and Towns Act* permitted municipal court judges to continue to be members of the Quebec Bar and allowed them to continue their private practices while serving as judges, the judges were not perceived to be impartial.

Although legislative improvements had been effected through s. 608.1 since the decisions of *Braconnier*, *supra*, and *Tessier*, *supra* (which held that the part-time structure did not guarantee impartiality), Viens J. found that a reasonable person could still doubt the impartiality of a judge who continued practising as a lawyer during a part-time judicial appointment. A person appearing before a municipal court has a right to the same guarantee of impartiality as a person before any other court.

Because the municipal courts did not meet the standards of independence and impartiality required by s. 11(d) of the *Canadian Charter* and s. 23 of the *Quebec Charter*, Viens J. ruled that they did not have jurisdiction over the charges against the respondents and granted all of the motions for evocation, *certiorari* and prohibition.

Le juge Viens a ensuite donné d'autres exemples de dispositions législatives qui, en accordant effectivement à l'exécutif le pouvoir discrétionnaire et arbitraire de révoquer les juges, soulèvent aussi des doutes sur l'indépendance des cours municipales: section II de la *Loi sur les cours municipales*, art. 2, 7.1. et 7.3. Parce qu'une municipalité mécontente des décisions d'une certaine cour municipale pourrait soustraire son territoire à la juridiction de cette cour, les municipalités ont donc le pouvoir d'influer sur le salaire et l'inamovibilité des juges municipaux.

Pour ce qui est de la question particulière soulevée dans le présent pourvoi, le juge Viens s'est montré d'accord avec les intimés pour dire que, puisque les art. 608 et 608.1 de la *Loi sur les cités et villes* permettaient aux juges municipaux de rester membres du Barreau du Québec et de poursuivre la pratique de leur profession tout en siégeant en qualité de juges, les juges en question n'étaient pas perçus comme impartiaux ou sans préjugés.

Bien que l'on ait amélioré la Loi au moyen de l'art. 608.1 depuis les arrêts *Braconnier* et *Tessier*, précités (dans lesquels on a conclu que la nomination des juges à temps partiel ne garantissait pas leur impartialité), le juge Viens a statué qu'une personne raisonnable pourrait tout de même douter de l'impartialité d'un juge qui continuerait de pratiquer le droit tout en étant juge à temps partiel. Quiconque comparait devant une cour municipale a droit à la même garantie d'impartialité que la personne qui comparait devant toute autre cour.

Parce que les cours municipales ne respectaient pas les normes d'indépendance et d'impartialité ou d'absence de préjugés imposées à l'al. 11(d) de la *Charte canadienne* et à l'art. 23 de la *Charte québécoise*, le juge Viens a statué qu'elles n'avaient pas compétence à l'égard des accusations portées contre les intimés et il a accueilli toutes les requêtes en évocation et en délivrance de brefs de *certiorari* et de prohibition.

*Quebec Court of Appeal*Proulx J.A.

For procedural reasons, Proulx J.A. rejected the respondents' submissions that ss. 605 and 609.1 of the *Cities and Towns Act* (allowing a municipality to abolish a municipal court) failed to meet the "independence" requirement in s. 11(d). Although Lippé and the other respondents were granted permission to amend their pleadings, they did not add a request that these provisions be declared inoperative. Therefore, the issue could not be dealt with as a constitutional question. Because of this procedural difficulty and because there had been no evidence that the s. 11(d) rights of Lippé et al. had been violated through the actual abolition of any municipal court, Proulx J.A. found that the trial judge's conclusion on this point could not be supported.

Likewise, with respect to the issue of ss. 2 through 7.3 of the *Municipal Courts Act* (allowing municipalities to withdraw their territory from the jurisdiction of a particular municipal court) Lippé et al. did not request the remedy of having the provisions declared inoperative. Instead they argued that, according to municipal law, the R.C.M. of Jacques-Cartier did not have the authority to submit its territory to the jurisdiction of another municipal court. Because the constitutional argument was not raised, Proulx J.A. declined to deal with it although he did state, in passing, that he would have found no constitutional violation if the issue had been before him. In light of his conclusion on the third issue, he did not find it necessary to deal with the municipal law argument of the respondents.

With respect to the issue of the part-time status of the municipal court judges (provided for in ss. 607, 607.1, 608, 608.1 of the *Cities and Towns Act*), the respondents did request that the provisions be declared inoperative as violating the guarantees of judicial independence and impartiality under the *Canadian Charter* and the *Quebec Charter*. Proulx J.A. found that the structure of the municipal courts allowing for part-time judges met the three criteria in

*La Cour d'appel du Québec*Le juge Proulx

Pour des motifs de procédure, le juge Proulx a rejeté les prétentions des intimés selon lesquelles les art. 605 et 609.1 de la *Loi sur les cités et villes* (permettant à une municipalité d'abolir une cour municipale) ne respectaient pas l'exigence d'«indépendance» prévue à l'al. 11d). Bien que M^{me} Lippé et les autres intimés aient été autorisés à modifier leurs actes de procédure, ils n'ont pas demandé que ces dispositions soient déclarées inopérantes. Par conséquent, la question ne pouvait être traitée comme une question constitutionnelle. En raison de ce problème de procédure et de l'absence de preuve que les droits conférés à M^{me} Lippé et aux autres intimés par l'al. 11d) avaient été violés par l'abolition réelle d'une cour municipale, le juge Proulx a statué que la conclusion du juge de première instance sur ce point ne saurait être justifiée.

Quant à la question des art. 2 à 7.3 de la *Loi sur les cours municipales* (qui permettent aux municipalités de soustraire leur territoire à la juridiction d'une cour municipale donnée), M^{me} Lippé et les autres intimés n'ont pas non plus demandé que ces dispositions soient déclarées inopérantes. Ils ont plutôt soutenu que, selon le droit municipal, la M.R.C. de la Jacques-Cartier n'avait pas l'autorité nécessaire pour soumettre son territoire à la juridiction d'une autre cour municipale. Parce que l'argument d'ordre constitutionnel n'a pas été avancé, le juge Proulx a refusé de le traiter bien qu'il ait dit, en passant, que s'il avait été saisi de la question, il aurait conclu à l'absence de violation de la Constitution. Étant donné sa conclusion à l'égard de la troisième question, il n'a pas jugé nécessaire d'examiner le moyen des intimés fondé sur le droit municipal.

Pour ce qui est de la question du statut à temps partiel des juges municipaux (prévu aux art. 607, 607.1, 608 et 608.1 de la *Loi sur les cités et villes*), les intimés ont demandé que ces dispositions soient déclarées inopérantes pour le motif qu'elles violaient les garanties d'indépendance et d'impartialité judiciaires contenues dans la *Charte canadienne* et la *Charte québécoise*. Le juge Proulx a conclu que la structure des cours municipales qui permet la nomi-

Valente, supra. However, he went on to say that the fact that the system guarantees collective or administrative independence does not mean that it guarantees individual “independence” in the sense of [TRANSLATION] “state of mind”. He also found that while no one was raising the issue of individual bias, there may exist a perception of structural, built-in bias. The critical perception is that of a well-informed reasonable person (at p. 76):

[TRANSLATION] Good faith is presumed and I am convinced that a Municipal Court judge who takes an oath to fulfil “impartially and honestly” his duties and who is subject to a Code of ethics would not violate this oath and that he would disqualify himself in those situations which appear to him to give rise to a reasonable apprehension of bias. But is that the standard? I do not believe so. The reasonable person cannot be reassured on the sole basis that the judge may disqualify himself when it seems to him proper to do so; numerous conflicts may escape a judge who is of good faith just as they would escape an uninformed citizen.

The presence of a potential conflict of interest is far from lacking in realism or in practicality.

There is also s. 608.1 which provides specific and general causes for disqualification (recusation).

But can that assure a reasonable person that the judge, advocate yesterday and advocate tomorrow and judge the following day, can do complete justice, in short the same justice that a judge who dedicates himself exclusively to judicial matters could do?

In his opinion, the constitutional requirements should not be softened for municipal courts simply because their decisions are appealable. Individuals have the right to a decision before an impartial tribunal at first instance. Remarking on the broad jurisdiction of municipal courts, extending even to criminal matters, he was careful to distinguish his decision in this case from situations where lawyers preside over other bodies making judicial or quasi-judicial decisions. The standards for impartiality may differ between administrative versus judicial tribunals.

nation de juges à temps partiel respectait les trois critères énoncés dans l’arrêt *Valente*, précité. Il a cependant ajouté que le fait que le système garantit l’indépendance collective ou administrative ne signifie pas qu’il garantit l’«indépendance» individuelle prise au sens de «l’état d’esprit». Il a aussi conclu que, même si personne ne soulevait la question de la partialité individuelle, il pourrait y avoir perception de partialité structurelle. La perception décisive est celle qu’aurait une personne raisonnable et bien informée (à la p. 2218):

La bonne foi se présume et je suis convaincu qu’un juge municipal qui a prêté serment de remplir «impartialement et honnêtement» ses devoirs et qui est soumis à un code de déontologie ne violerait pas ce serment et qu’il se récuserait dans les situations qui lui paraîtraient donner naissance à une appréhension raisonnable de partialité. Mais est-ce là la norme? Je ne le crois pas. La personne raisonnable ne peut pas être rassurée du seul fait que le juge puisse se récuser quand bon lui semble; de nombreux conflits peuvent échapper au juge qui est de bonne foi tout autant qu’un justiciable non informé.

La présence d’un conflit d’intérêts potentiel est loin de manquer de réalisme ou de sens pratique.

Il y a bien l’article 608.1, qui prévoit des causes spécifiques et générales de recusation. Mais cela peut-il assurer une personne raisonnable que le juge, avocat hier, avocat demain et juge le surlendemain, peut donner la pleine mesure de justice, bref la même justice qu’un juge qui se consacre exclusivement aux affaires judiciaires?

À son avis, les exigences constitutionnelles ne devraient pas être moins strictes à l’égard des cours municipales simplement parce que leurs décisions sont susceptibles d’appel. Les justiciables ont droit à une décision rendue par un tribunal impartial dès la première instance. Mentionnant la vaste compétence des cours municipales, qui s’étend même aux affaires criminelles, il a pris soin d’établir une distinction entre sa décision dans cette affaire et la situation où les avocats président d’autres organismes qui rendent des décisions judiciaires ou quasi judiciaires. Les normes applicables à l’impartialité peuvent différer selon qu’il s’agit d’un tribunal administratif ou d’une cour de justice.

Finding that the part-time judge/lawyer structure constituted a violation of s. 11(d) he concluded (at p. 80):

[TRANSLATION] Also applying in this case the test of the perception of a reasonable, informed person, I am of the view that the status of lawyer-judge of the Municipal Court judge will always give rise to a reasonable apprehension that he may not always act with the liberty and detachment required.

How would the reasonable, informed person perceive the more litigious or more difficult situations where the judge must answer for his decision before public opinion which is often insatiable, where judicial independence must be manifested more through *courage* to resist public opinion and thereby ensure the rule of law and the interests of the parties in issue?

In these situations, an informed public could believe that, quite unconsciously, the lawyer-judge would worry about his practice if his decision were to go one way rather than the other. [Emphasis in original.]

Although Proulx J.A. found that the objectives of [TRANSLATION] "access to justice and efficient management of the judicial system" were pressing and substantial and therefore met the first step of the *Oakes* test, he concluded that the legislation failed the proportionality test.

While he doubted that there was even a rational connection between the legislation and its objective, he decided the issue of proportionality on the second and third parts of the test: minimal impairment and the balancing of the objective against the means chosen. Given the importance of the constitutional right at stake, Proulx J.A. could not understand how a free and democratic society could possibly accept a tribunal lacking independence and impartiality as a "reasonable limit". Only if part-time judges were absolutely necessary could the legislation meet the proportionality test. Therefore, this aspect of the appeal was dismissed and ss. 608 and 608.1 of the *Cities and Towns Act* were declared inoperative as they violated s. 11(d) of the *Canadian Charter*.

En statuant que la structure des avocats juges à temps partiel violait l'al. 11d), il a tiré la conclusion suivante (aux pp. 2220 et 2221):

^a Appliquant également dans ce cas le test de la perception d'une personne raisonnable et bien informée, je suis d'avis que le statut d'avocat-juge du juge municipal laissera toujours entrevoir la possibilité raisonnable qu'il ne pourra pas toujours agir avec la liberté et le détachement requis.

^c Comment la personne raisonnable et bien informée percevrait-elle ces situations plus litigieuses ou difficiles où le juge répond de sa décision devant l'opinion publique parfois insatiable, où l'indépendance judiciaire doit se manifester davantage par le *courage* de résister à l'opinion publique et d'ainsi veiller à la primauté du droit et aux intérêts des parties en cause?

^d Dans ces situations, un public bien informé croirait que bien inconsciemment, l'avocat juge s'inquiéterait de sa pratique si sa décision allait dans un sens plutôt que l'autre. [En italique dans l'original.]

^e Bien que le juge Proulx ait conclu que l'«accès à la justice et une gestion efficace de la justice» constituait une préoccupation urgente et réelle et que, par conséquent, ils respectaient le premier volet du critère énoncé dans l'arrêt *Oakes*, il a statué que les mesures législatives en cause ne satisfaisaient pas au critère de la proportionnalité.

^g Bien qu'il ait douté de l'existence même d'un lien rationnel entre la loi et son objectif, il a décidé la question de la proportionnalité eu égard aux deuxième et troisième volets du critère: l'atteinte minimale et l'appréciation de l'objectif en fonction des moyens choisis pour le réaliser. Étant donné l'importance du droit constitutionnel en jeu, le juge Proulx ne pouvait comprendre comment une société libre et démocratique pourrait accepter qu'un tribunal qui n'est ni indépendant ni impartial constitue une «limite raisonnable». La loi ne saurait respecter le critère de la proportionnalité que si les juges à temps partiel étaient absolument nécessaires. Par conséquent, cet aspect de l'appel a été rejeté et les art. 608 et 608.1 de la *Loi sur les cités et villes* ont été déclarés inopérants pour le motif qu'ils violaient l'al. 11d) de la *Charte canadienne*.

Tourigny J.A. (dissenting)

Tourigny J.A. found that the requirements of “independence” and “impartiality” were met by this legislation and, therefore, there was no violation of s. 11(d). First, she agreed with Proulx J.A. that the provisions met the three requirements in *Valente, supra*, for judicial “independence”. However, she rejected his notion of “individual independence” which extended beyond the criteria of *Valente, supra*. In her opinion, a member of a tribunal which was collectively or institutionally independent was necessarily “independent” on an individual level (at p. 43):

[TRANSLATION] I cannot convince myself that a member of a tribunal which is collectively independent is not individually independent.

She preferred to deal with the concern that a part-time judge practising as a lawyer may be perceived as lacking the [TRANSLATION] “detachment required” as an issue of impartiality. While acknowledging the difficulty of differentiating between the two concepts of independence and impartiality, she concluded that judicial independence was one factor involved in guaranteeing judicial impartiality (at p. 43):

[TRANSLATION] Basically . . . one must guarantee to litigants that judges enjoy complete detachment from all forms of influence, direct or indirect, which may taint their decisions. That is the objective pursued and . . . judicial independence, as defined in *Valente* is the *sine qua non* for attaining this objective, which is finally the objective of complete and total impartiality. Viewed from this perspective, judicial independence would be the first level or line of impartiality in that it ensures the collective impartiality of judges vis-à-vis the executive and legislature.

With respect to the issue of impartiality, she emphasized again that in this case there were no allegations of actual bias on the part of any judge. Instead, the issue was whether the system itself gave rise to a reasonable apprehension of bias (at p. 45):

Le juge Tourigny (dissidente)

Le juge Tourigny a conclu que les mesures législatives en cause satisfaisaient aux exigences d’«indépendance» et d’«impartialité» et que, par conséquent, il n’y avait aucune violation de l’al. 11d). Tout d’abord, elle s’est dite d’accord avec le juge Proulx pour affirmer que les dispositions remplissaient les trois conditions de l’«indépendance» judiciaire énoncées dans l’arrêt *Valente*, précité. Elle a toutefois rejeté sa notion d’«indépendance individuelle» qui s’étend au-delà des critères exposés dans l’arrêt *Valente*, précité. À son avis, le membre d’un tribunal collectivement ou institutionnellement indépendant est nécessairement individuellement «indépendant» (à la p. 2227):

Je ne peux me convaincre qu’un membre d’un tribunal collectivement indépendant ne soit pas individuellement indépendant.

Elle a préféré examiner, sous l’angle de l’impartialité, la crainte que le juge à temps partiel qui exerce la profession d’avocat puisse être perçu comme n’ayant pas le «détachement requis». Tout en reconnaissant la difficulté de différencier le concept de l’indépendance et de celui de l’impartialité, elle a conclu que l’indépendance judiciaire était l’un des facteurs qui servent à garantir l’impartialité judiciaire (à la p. 2227):

Au fond [. . .] l’on doit garantir aux justiciables que les juges jouissent de tout le détachement de quelque forme d’influence que ce soit qui pourrait, directement ou indirectement, teinter leurs décisions. C’est là l’objectif à atteindre et [. . .] l’indépendance judiciaire, telle que définie dans l’arrêt *Valente*, est la condition *sine qua non* à cet objectif, qui est finalement un objectif d’impartialité complète et totale. Vue sous cet angle, l’indépendance judiciaire serait le premier palier de l’impartialité en ce qu’elle assurerait l’impartialité des juges collectivement face aux pouvoirs exécutif et législatif.

Le juge Tourigny a, en ce qui concerne la question de l’impartialité, souligné de nouveau qu’il n’y avait, en l’espèce, aucune allégation de partialité réelle de la part d’un juge. La question était plutôt de savoir si le système lui-même donnait lieu à une crainte raisonnable de partialité (aux pp. 2228 et 2229):

[TRANSLATION] As I mentioned previously, in the present case it is an absence of impartiality which results not from given facts or circumstances, in a given case, but rather from the structure itself.

If, having regard to the distinction which Le Dain J. seems to make and that I quoted above, bias seems to be something which cannot be evaluated in the abstract, without taking into consideration a given person, a given context and a given case, it remains, none the less, that the Canadian case-law has already had the opportunity of considering the possible application of a form of apprehension of collective or institutional bias.

Giving the examples of *MacBain v. Lederman*, [1985] 1 F.C. 856 (C.A.), and *Sethi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1988] 2 F.C. 552 (C.A.), recent cases in which (according to the interpretation of Tourigny J.A.) tribunals were found to lack the requirement of "impartiality" basically because they lacked independence, she concluded (at pp. 48-49):

[TRANSLATION] With respect, it seems clear that when it is a question of apprehension of bias on the part of the entire body or tribunal, it is the very components of judicial independence which must be examined. The independence in issue is, in my view, essentially that defined by Le Dain J. in *Valente* and it negatively affects all the members of a court because they are members of this court; the very structure of the court, the method of appointment of its members or some defect in the procedure found in its enabling legislation, are such that they generate the apprehension of bias.

Applying the principles that I have attempted to draw from the Canadian case-law in this area to our present case. I cannot convince myself that the system of Quebec Municipal Court judges suffers such lack of independence that a reasonably informed person would have an apprehension of bias.

She also noted that the municipal court judges have taken an oath and are bound by rules and guidelines. For these reasons, she believed the system was adequate to ensure respect and to appear to be independent and impartial.

Comme je l'ai dit précédemment, il s'agirait ici d'une absence d'impartialité qui résulterait non pas des faits ou des circonstances données, dans une affaire donnée, mais bien de la structure elle-même.

Si, eu égard à la distinction que semble faire le juge Le Dain et que j'ai déjà citée, la partialité semble être un élément qui ne peut s'évaluer abstraitement, sans tenir compte de personne donnée, de contexte donné, d'affaire donnée, il n'en demeure pas moins cependant que la jurisprudence canadienne a déjà eu l'occasion de se pencher sur l'application possible d'une forme d'apprehension de partialité collective ou institutionnelle.

Après avoir cité, en exemple, les affaires *MacBain c. Lederman*, [1985] 1 C.F. 856 (C.A.), et *Sethi c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1988] 2 C.F. 552 (C.A.), qui sont des arrêts récents dans lesquels (selon l'interprétation du juge Tourigny) il a été statué que des tribunaux ne satisfaisaient pas à l'exigence d'«impartialité» essentiellement par manque d'indépendance, elle a conclu (à la p. 2231):

Avec égards, il me semble clair que, lorsqu'il s'agit d'apprehension de partialité de l'ensemble d'un organisme ou d'un tribunal, ce sont les composantes mêmes de l'indépendance judiciaire qu'il faut examiner. L'indépendance dont il s'agit, à mon avis, est essentiellement celle définie par le juge Le Dain dans l'affaire *Valente* et qui porte atteinte à l'ensemble des membres d'une cour, parce qu'ils sont membres de cette cour et que la structure même de cette dernière, le mode de nomination de ses membres ou un quelconque défaut dans le processus prévu à la loi qui la constitue sont tels qu'ils génèrent l'apprehension de partialité.

Appliquant à notre affaire les principes que j'ai tenté de dégager des arrêts canadiens en ce domaine, je ne puis me convaincre que le système des juges municipaux québécois souffre d'un tel défaut d'indépendance qu'il entraînerait, chez la personne raisonnablement renseignée, une crainte de partialité.

Elle a aussi fait observer que les juges municipaux ont prêté serment et sont tenus d'observer des règles et des lignes directrices. Pour ces motifs, elle a conclu que le système était suffisant pour inspirer le respect et pour paraître indépendant et impartial.

Rothman J.A. (concurring with Proulx J.A.)

Rothman J.A. rejected the historical argument that the administration of justice has been served by part-time judges for years and that, therefore, it is adequate. Since the advent of the Canadian *Charter*, standards of justice, impartiality and independence have changed. He also stressed the broad jurisdiction of the municipal courts, concluding (at p. 39):

Municipal Court judges have jurisdiction to hear and determine numerous penal and some criminal cases which can seriously affect the rights and even the freedom of those compelled to appear before them. Society has the right to expect that they be free from any appearance of partiality or conflict. In today's world, I think this is a difficult standard for a judge to meet if he or she is practising law, serving the interests of clients, winning cases and losing cases, and making the compromises necessary to settle cases with other members of the Bar, by day, while exercising judicial functions at night. It is particularly difficult, in my view, in smaller communities.

Issues

The following constitutional questions were stated by the Chief Justice on October 1, 1990:

1. Are ss. 608 and 608.1 of the *Cities and Towns Act*, R.S.Q., c. C-19, which provide that neither the acceptance of the office of municipal judge nor the performance of the duties of such office shall prevent an advocate from practising as an advocate before a court of justice, except any municipal court other than those of Laval, Montréal and Québec, and set out standards and duties respecting his conduct, inconsistent with s. 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
2. If the answer to question 1 is in the affirmative, are ss. 608 and 608.1 of the *Cities and Towns Act* justified pursuant to s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

The Municipal Court System

The municipal courts in Quebec have jurisdiction in both civil and penal matters. Their civil jurisdic-

Le juge Rothman (qui a souscrit aux motifs du juge Proulx)

Le juge Rothman a rejeté l'argument historique voulant que des juges à temps partiel participent depuis des années à l'administration de la justice et que, par conséquent, ce système soit adéquat. Depuis l'avènement de la *Charte* canadienne, les normes de justice, d'impartialité et d'indépendance ont changé. Il a aussi souligné la vaste compétence des cours municipales, pour conclure (à la p. 2233):

[TRADUCTION] Les juges municipaux ont compétence pour instruire de nombreuses affaires pénales et quelques affaires criminelles qui peuvent sérieusement porter atteinte aux droits et même à la liberté de ceux qui doivent comparaître devant eux. La société a le droit de s'attendre à ce qu'ils soient libres de toute apparence de partialité ou de conflit d'intérêts. Dans notre monde contemporain, j'estime que c'est là une norme difficile à respecter pour le juge qui pratique le droit, sert les intérêts de clients, gagne et perd des causes et fait, de jour avec d'autres avocats, les compromis nécessaires pour régler des causes, tout en exerçant des fonctions judiciaires le soir. Et cela est particulièrement difficile, à mon avis, dans de petites collectivités.

Les questions en litige

Le Juge en chef a formulé, le 1^{er} octobre 1990, les questions constitutionnelles suivantes:

1. Les articles 608 et 608.1 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., ch. C-19) prévoyant que l'acceptation de la charge et l'exercice de la fonction de juge municipal ne rendent pas un tel juge inhabile à exercer sa profession d'avocat devant une cour de justice sauf devant toute cour municipale autre que celles de Laval, de Montréal et de Québec, et édictant des règles et des devoirs quant à sa conduite, sont-ils incompatibles avec l'al. 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
2. Dans l'hypothèse où la Cour répond par l'affirmative à la première question, les art. 608 et 608.1 de la *Loi sur les cités et villes* peuvent-ils se justifier dans le cadre de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Le système des cours municipales

Les cours municipales ont, au Québec, compétence aussi bien en matière civile que pénale. Leur compé-

tion involves mainly municipal tax collection and recovering other sums of money owed to the municipality. Their penal jurisdiction is, in practice, exercised with respect to violations of municipal regulations, the *Highway Safety Code*, most provincial summary conviction offences (save a few exceptions) and Part XXVII of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46.

The municipal courts have been part of the Quebec judicial system since the mid-19th century. In 1987, the Minister of Justice requested that a study be undertaken of the municipal court system in Quebec. As a result of the Rapport du Groupe de travail sur les Cours municipales, *Les cours municipales au Québec: un projet de réforme*, changes were made to the system in 1988. These changes included the legislative safeguards added in s. 608.1 of the *Cities and Towns Act*.

Scope of the Appeal

In *Valente, supra*, this Court per Le Dain J. articulated three "essential conditions" for judicial independence: (1) security of tenure; (2) financial security, and (3) the institutional independence of judicial tribunals regarding matters affecting adjudication. The Quebec Court of Appeal considered many aspects of the municipal court system which extend beyond the scope of this appeal and unanimously concluded that the Quebec municipal court system satisfied these conditions. Since the issue before this Court raises no allegations concerning the relationship of the state with the municipal courts, I will assume—without expressing an opinion on aspects of the system not properly before this Court—that the three criteria from *Valente, supra*, are satisfied.

The scope of the appeal before this Court is considerably narrower than when this case was before the Quebec Superior Court and the Quebec Court of Appeal. Limited by the constitutional questions, the only issue before this Court is the legislation which provides that the municipal courts be presided over by part-time judges who are permitted to simultane-

tence en matière civile vise principalement la perception des taxes municipales et le recouvrement des autres deniers dus à la municipalité. En pratique, leur compétence pénale vise les infractions aux arrêtés municipaux et au *Code de la sécurité routière*, la plupart des infractions provinciales punissables sur déclaration sommaire de culpabilité (sauf quelques exceptions) et la partie XXVII du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46.

Les cours municipales font partie du système judiciaire du Québec depuis le milieu du XIX^e siècle. En 1987, le ministre de la Justice a demandé qu'une étude soit faite sur le système des cours municipales au Québec. À la suite du Rapport du Groupe de travail sur les Cours municipales, *Les cours municipales au Québec: un projet de réforme*, des modifications ont été apportées au système en 1988. Ces modifications comprenaient les garanties législatives ajoutées à l'art. 608.1 de la *Loi sur les cités et villes*.

Portée du pourvoi

Dans l'arrêt *Valente*, précité, notre Cour, par l'entremise du juge Le Dain, a énoncé trois «conditions essentielles» à l'indépendance judiciaire: (1) l'inamovibilité, (2) la sécurité financière, et (3) l'indépendance institutionnelle des tribunaux judiciaires relativement aux questions qui ont un effet sur l'exercice de leurs fonctions judiciaires. La Cour d'appel du Québec a considéré plusieurs aspects du système des cours municipales qui allaient au-delà de la portée de ce pourvoi et elle a conclu, à l'unanimité, que le système des cours municipales du Québec satisfaisait aux conditions susmentionnées. Puisque la question soumise à notre Cour ne soulève aucune allégation à l'égard des rapports entre l'État et les cours municipales, je vais présumer—sans exprimer d'opinion sur des aspects du système dont notre Cour n'est pas régulièrement saisie—que l'on satisfait aux trois critères de l'arrêt *Valente*, précité.

L'objet du pourvoi devant notre Cour est beaucoup plus restreint que lorsque l'affaire a été soumise à la Cour supérieure du Québec et à la Cour d'appel du Québec. Limitée par les questions constitutionnelles, la seule question soumise à notre Cour vise la mesure législative qui prévoit que les cours municipales sont présidées par des juges à temps partiel qui peuvent,

ously remain active in private practice. In their factum, the respondents submit that these two occupations are incompatible in that judges and lawyers are expected to play very different roles in our judicial system:

[TRANSLATION] . . . judges must develop a state of mind marked by serenity, detachment, levelheadedness and moderation. Without cutting themselves off from human reality and society, they must remain on the sidelines to some extent.

Lawyers must have a fundamentally different approach. Within the limits of legality and ethics, they must dedicate and devote themselves unreservedly to the partisan interests of those who become their clients. Their role in court is one of confrontation. Their state of mind must therefore be marked by a healthy aggressiveness, commitment and combativeness.

They also submit that the structure of the system will give rise to many conflicts of interest. The part-time municipal court judges could be pressured by a variety of parties. Clients could pressure them to make decisions favouring or prejudicing a particular individual or position. A conflict of interest could arise if a lawyer involved in a negotiation with the judge's firm had to appear before the judge. Finally, pressure could be exerted on the judge by government. If the judge's firm was pursuing a particular government contract, the judge may feel pressured to decide a constitutional issue a certain way. The respondents submit that no code of ethics can ensure that such pressures and conflicts will be avoided short of forbidding judges to practise law. The part-time structure of the municipal courts makes it nearly impossible for a judge to appear independent and free from the influence of other participants in the judicial system:

[TRANSLATION] How can a lawyer who spends the day representing numerous interests, supporting various legal positions, confronting or dealing or negotiating with a host of people involved in the judicial system such as judges, court officers, fellow lawyers, police officers, officials and clients project this independence in the evening *vis-à-vis* all those involved when those he has dealt with during the day will be transformed before him into lawyers, whether friends or adversaries, whose arguments he will have to accept or reject, into

en même temps, continuer à exercer leur profession d'avocat. Dans leur mémoire, les intimés soutiennent que ces deux occupations sont incompatibles en ce sens que les juges et les avocats sont censés jouer des rôles très différents dans notre système judiciaire:

. . . le juge se doit de développer un état d'esprit empreint de sérénité, de détachement, de pondération et de modération. Il doit, sans se couper de la réalité humaine et de la société, avoir un certain recul à l'égard de la «mêlée».

L'approche de l'avocat doit être fondamentalement différente. Dans la limite de la légalité et de l'éthique, il doit se consacrer et se dévouer sans limite aux intérêts partisans des personnes qui deviennent ses clients. Son rôle en cour en est un de confrontation. Il en résulte donc que son état d'esprit doit être empreint de saine agressivité, d'engagement et de combativité.

Ils soutiennent aussi que la structure du système donne lieu à plusieurs conflits d'intérêts. En effet, diverses parties peuvent exercer des pressions sur les juges municipaux à temps partiel. Des clients pourraient les inciter à rendre des décisions favorables ou défavorables à un particulier ou à un point de vue donné. Il pourrait surgir un conflit d'intérêts si un avocat engagé dans des négociations avec le cabinet juridique d'un juge devait comparaître devant le juge. Finalement, des pressions pourraient être exercées sur le juge par le gouvernement. Si le cabinet juridique du juge cherchait à obtenir un certain contrat du gouvernement, le juge pourrait se sentir poussé à trancher une question constitutionnelle d'une certaine façon. Les intimés soutiennent qu'aucun code de déontologie ne saurait parvenir à écarter ces pressions et ces conflits d'intérêts à moins d'interdire carrément aux juges de pratiquer le droit. La structure à temps partiel des cours municipales rend à peu près impossible à un juge de paraître indépendant et libre de l'influence des autres participants au système judiciaire:

Comment un avocat qui, toute la journée représente de multiples intérêts, soutient diverses positions juridiques, affronte, traite ou négocie avec une foule de participants au système judiciaire tels que juges, officiers de justice, confrères-avocats, policiers, fonctionnaires et clients, peut-il projeter le soir cette indépendance face à tous les participants alors que ces intervenants de jour avec qui il a traité se transforment devant lui en avocats, amis ou adversaires, dont il devra approuver ou rejeter les arguments, en des policiers témoins à charge dont il

police officers testifying for the prosecution whose credibility he will have to assess in a complaint where reasonable doubt will be particularly important? No reasonable and well-informed citizen will see this as judicial independence and even less as justice being seen to be done. [Emphasis in original.]

“Independence” or “Impartiality”

While identifying the potentially problematic aspect of the municipal court system, the parties disagree on the characterization of the issue in this appeal. The appellant states clearly that he views the issue as being one of “impartiality” and not “independence”. Because the conclusions of Proulx J.A. rested primarily on the risk of conflicts of interest, the appellant submits that he actually did base his decision on a perception of lack of impartiality and not independence. According to the appellant, the issue of “independence” is solely concerned with whether there is absence of interference with the courts by the state. Because the Court of Appeal found no such interference and determined that the municipal court system met the three criteria in *Valente, supra*, its decision was based primarily on lack of “impartiality”, not lack of “independence”, and Proulx J.A. should not have referred to “independence” in stating his conclusion that the municipal courts lacked the [TRANSLATION] “detachment required”.

The respondents, on the other hand, submit that the lack of “independence” of municipal court judges, as well as their lack of “impartiality”, is in issue in this appeal. Although they take the position that the municipal court system does not meet the three criteria set out in *Valente, supra*, they submit that even if it did, it would not necessarily fulfil the “independence” requirement of s. 11(d). In addition to those three criteria, the system has to be sheltered from intervention of any kind, not just interference from the state.

There has been much debate concerning the precise relationship between judicial “independence” and “impartiality”. (See G. Pépin, “L’indépendance des tribunaux administratifs et l’article 23 de la

devra évaluer la crédibilité du témoignage dans une plainte où le doute raisonnable sera particulièrement important? Un citoyen raisonnable et bien informé ne peut y voir indépendance judiciaire et encore moins apparence de justice. [En italique dans l’original.]

«Indépendance» ou «impartialité»

Les parties, si elles sont d’accord sur l’aspect du système des cours municipales susceptible de créer des problèmes, ne s’entendent cependant pas sur la qualification de la question litigieuse en l’espèce. L’appelant dit clairement qu’il estime que la question en litige en est une d’«impartialité» et non d’«indépendance». Parce que les conclusions du juge Proulx de la Cour d’appel se fondaient principalement sur le risque de conflits d’intérêts, il soutient qu’il a vraiment fondé sa décision sur une perception d’absence d’impartialité et non de manque d’indépendance. Selon l’appelant, la question de l’«indépendance» ne vise que la question de savoir s’il y a absence d’ingérence de l’État dans les cours de justice. Parce que la Cour d’appel a conclu à l’absence de pareille ingérence et qu’elle a déterminé que le système des cours municipales satisfaisait aux trois critères exposés dans l’arrêt *Valente*, précité, sa décision se fondait surtout sur l’absence d’«impartialité» et non sur le manque d’«indépendance», et le juge Proulx n’aurait pas dû parler d’«indépendance» en concluant que les cours municipales n’avaient pas le «détachement requis».

En revanche, les intimés font valoir que le manque d’«indépendance» des juges municipaux, aussi bien que leur manque d’«impartialité», sont en cause dans le présent pourvoi. Bien qu’ils soient d’avis que le système des cours municipales ne satisfait pas aux trois critères exposés dans l’arrêt *Valente*, précité, ils soutiennent que, même s’il y satisfaisait, il ne respecterait pas nécessairement l’exigence d’«indépendance» de l’al. 11d). En plus de ces trois critères, le système doit être à l’abri de toutes sortes d’interventions et non seulement de l’ingérence de l’État.

On a beaucoup débattu le rapport précis entre l’«indépendance» et l’«impartialité» judiciaires. (Voir G. Pépin, «L’indépendance des tribunaux administratifs et l’article 23 de la Charte des droits et libertés de

Charte des droits et libertés de la personne" (1990), 50 *R. du B.* 766; P. Garant, "La justice municipale au regard des chartes: quelques observations au lendemain de la grande réforme" (1991), 36 *McGill L.J.* 39; I. Greene, "The Doctrine of Judicial Independence Developed by the Supreme Court of Canada" (1988), 26 *Osgoode Hall L.J.* 177; P. Blache, "L'impartialité et l'indépendance selon les articles 7 et 11d de la Charte canadienne", in *Développements récents en droit administratif* (1989), vol. 2, at p. 55; J. F. Keable, "Les tribunaux administratifs et organismes de régulation et les exigences de la Charte en matière d'indépendance et d'impartialité (art. 23, 56.1 de la Charte québécoise)", in *Application des Chartes des droits et libertés en matière civile* (1988), at p. 251; W. J. Atkinson, "L'indépendance et l'impartialité des tribunaux administratifs sous la Charte des droits et libertés" in *Tribunaux administratifs à la lumière des Chartes* (1989), at p. 149.)

The potential problem in this appeal is that, on an institutional level, municipal court judges could be perceived as being improperly influenced by various forces. Since the respondents are alleging no state influence, the issue does not fit squarely within traditional judicial independence jurisprudence; since they are alleging no individual bias on the part of any particular judge, neither can the issue be dealt with as a problem of bias on a case-by-case basis. As Professor Pépin observed in his recent article, this case therefore highlights the difficulties of distinguishing between impartiality and independence. While the significance of such a distinction may not always be apparent, in a case such as this, involving allegations of partiality on an institutional level, it becomes particularly important:

[TRANSLATION] The fact that both requirements are imposed in a single section [s. 23 of the Quebec Charter] is obviously likely to mitigate the importance of establishing a clear distinction between the two concepts. In some circumstances, however, and the *Lippé* case is an example, the rigours of precision surface. It becomes necessary to examine carefully this notion of structural impartiality which straddles the concepts of impartiality and independence, in order first to determine its relevance and then to ascertain whether it could

la personne» (1990), 50 *R. du B.* 766; P. Garant, «La justice municipale au regard des chartes: quelques observations au lendemain de la grande réforme» (1991), 36 *R.D. McGill* 39; I. Greene, «The Doctrine of Judicial Independence Developed by the Supreme Court of Canada» (1988), 26 *Osgoode Hall L.J.* 177; P. Blache, «L'impartialité et l'indépendance selon les articles 7 et 11d de la Charte canadienne», dans *Développements récents en droit administratif* (1989), vol. 2, à la p. 55; J. F. Keable, «Les tribunaux administratifs et organismes de régulation et les exigences de la Charte en matière d'indépendance et d'impartialité (art. 23, 56.1 de la Charte québécoise)», dans *Application des Chartes des droits et libertés en matière civile* (1988), à la p. 251; W. J. Atkinson, «L'indépendance et l'impartialité des tribunaux administratifs sous la Charte des droits et libertés», dans *Tribunaux administratifs à la lumière des Chartes* (1989), à la p. 149.)

Le problème qui risque de se poser dans ce pourvoi est que, sur le plan institutionnel, les juges municipaux pourraient être perçus comme subissant l'influence abusive de diverses sources. Puisque les intimés n'allèguent pas qu'il y a influence de la part de l'État, la question ne cadre pas bien avec la jurisprudence traditionnelle relative à l'indépendance judiciaire; puisqu'ils n'allèguent pas l'existence de partialité individuelle de la part d'un juge particulier, la question ne saurait pas non plus être traitée, cas par cas, comme un problème de partialité. Comme l'a fait observer le professeur Pépin dans son article récent, cette affaire fait donc ressortir la difficulté qu'il y a à établir une distinction entre l'impartialité et l'indépendance. Bien qu'il se puisse que l'importance d'une telle distinction ne soit pas toujours apparente, celle-ci revêt une importance particulière dans une affaire comme celle-ci, qui met en cause des allégations de partialité sur le plan institutionnel:

Le fait que les deux exigences soient imposées par un même article [art. 23 de la Charte québécoise] est évidemment de nature à atténuer l'importance d'établir une distinction très nette entre les deux concepts. Mais, dans certaines circonstances, et l'affaire *Lippé* en est un exemple, les rigueurs de la précision font surface. Il faudra bien examiner cette notion d'impartialité structurelle qui chevauche les concepts d'impartialité et d'indépendance, afin de s'assurer d'abord de sa pertinence et de vérifier par la suite si elle ne pourrait pas être présentée

not be presented as a minimum condition of the status of independence.

(Pépin, *op. cit.*, at p. 781.)

As this Court has observed in *Valente, supra*, the concepts of “independence” and “impartiality” are very closely related yet are separate and distinct (at p. 685):

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

In *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56, Dickson C.J. outlined the constitutional foundations of judicial independence in Canada and identified three primary sources for the principle (at pp. 71-73):

First, Canada is a federal country with a constitutional distribution of powers between federal and provincial governments. As in other federal countries, there is a need for an impartial umpire to resolve disputes between two levels of government as well as between governments and private individuals who rely on the distribution of powers. . . . In Canada, since Confederation, it has been assumed and agreed that the courts would play an important constitutional role as umpire of the federal system. . . .

Secondly, the enactment of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* . . . conferred on the courts another truly crucial role: the defense of basic individual liberties and human rights against intrusions by all levels and branches of government. Once again, in order to play this deeply constitutional role, judicial independence is essential.

comme une condition minimale de l'indépendance-statut.

(Pépin, *loc. cit.*, à la p. 781.)

Comme notre Cour l'a fait remarquer dans l'arrêt *Valente*, précité, les notions d'«indépendance» et d'«impartialité» sont très étroitement liées et, pourtant, séparées et distinctes (à la p. 685):

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

Dans l'arrêt *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56, le juge en chef Dickson a exposé les assises constitutionnelles de l'indépendance judiciaire au Canada et il a dégagé les trois sources principales de ce principe (aux pp. 71 à 73):

Premièrement, le Canada est un État fédéral doté d'un partage constitutionnel des compétences entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Comme dans d'autres États fédéraux, il est nécessaire d'avoir un arbitre impartial pour régler les litiges aussi bien entre les deux paliers de gouvernement qu'entre les gouvernements et les citoyens qui invoquent le partage des compétences [...] Au Canada, depuis la Confédération, on admet que les tribunaux jouent un rôle constitutionnel important en tant qu'arbitres du système fédéral . . .

Deuxièmement, l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* [...] a conféré aux tribunaux un autre rôle vraiment important: la défense des libertés individuelles fondamentales et des droits de la personne contre les ingérences de tout palier et organe de gouvernement. Encore une fois, l'indépendance judiciaire est essentielle pour jouer ce rôle profondément constitutionnel.

Beyond these two fundamental sources of, or reasons for, judicial independence there is also textual recognition of the principle in the *Constitution Act, 1867*. The preamble to the *Constitution Act, 1867* states that Canada is to have a Constitution "similar in Principle to that of the United Kingdom". Since judicial independence has been for centuries an important principle of the Constitution of the United Kingdom, it is fair to infer that it was transferred to Canada by the constitutional language of the preamble. Furthermore, s. 129 of the *Constitution Act, 1867* continued the courts previously in existence in the federating provinces into the new Dominion. The fundamental traditions of those courts, including judicial independence, were also continued. Additionally, the judicature provisions of the *Constitution Act, 1867*, especially ss. 96, 99 and 100, support judicial authority and independence, at least at the level of superior, district and county courts.

It is clear, then, that the principle of judicial independence has traditionally required that the courts be independent of government. The respondents characterize the principle in a broader fashion, submitting that it requires judicial independence from all influences, including in this case, the parties appearing before the municipal court judges. For this proposition, they rely on language from *Beauregard, supra* (at pp. 69 and 73):

Historically, the generally accepted core of the principle of judicial independence has been the complete liberty of individual judges to hear and decide the cases that come before them: no outsider—be it government, pressure group, individual or even another judge—should interfere in fact, or attempt to interfere, with the way in which a judge conducts his or her case and makes his or her decision.

The role of the courts as resolver of disputes, interpreter of the law and defender of the Constitution requires that they be completely separate in authority and function from all other participants in the justice system. [Emphasis in original.]

I cannot agree with these submissions of the respondents. The content of the principle of judicial

Outre ces deux sources fondamentales ou raisons d'être de l'indépendance judiciaire, il y a également une reconnaissance écrite du principe dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* établit que le Canada doit avoir une constitution «reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni». Étant donné que l'indépendance judiciaire est depuis des siècles un principe important de la Constitution du Royaume-Uni, on peut à juste titre déduire que ce principe a été transféré au Canada par le texte constitutionnel du préambule. En outre, en vertu de l'art. 129 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les tribunaux qui existaient déjà dans les provinces qui se fédéraient ont continué d'exister dans le nouveau Dominion. Les traditions fondamentales de ces tribunaux, y compris l'indépendance judiciaire, ont également été maintenues. De plus, les dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867* relatives aux juges, particulièrement les art. 96, 99 et 100, appuient le pouvoir et l'indépendance judiciaire, du moins au niveau des cours supérieures, de district et de comté.

Il est donc clair que le principe de l'indépendance judiciaire a traditionnellement exigé que les tribunaux soient indépendants du gouvernement. Les intimés décrivent le principe de façon plus générale, affirmant qu'il requiert l'indépendance judiciaire vis-à-vis de toutes influences, y compris, en l'espèce, celle des parties qui comparaissent devant les juges municipaux. À l'appui de cette thèse, ils invoquent le texte de l'arrêt *Beauregard*, précité (aux pp. 69 et 73):

Historiquement, ce qui a généralement été accepté comme l'essentiel du principe de l'indépendance judiciaire a été la liberté complète des juges pris individuellement d'instruire et de juger les affaires qui leur sont soumises: personne de l'extérieur—que ce soit un gouvernement, un groupe de pression, un particulier ou même un autre juge—ne doit intervenir en fait, ou tenter d'intervenir, dans la façon dont un juge mène l'affaire et rend sa décision.

Le rôle des tribunaux en tant qu'arbitres des litiges, interprètes du droit et défenseurs de la Constitution exige qu'ils soient complètement séparés, sur le plan des pouvoirs et des fonctions, de tous les autres participants au système judiciaire. [Souligné dans l'original.]

Je ne saurais souscrire à ces observations des intimés. Le contenu du principe de l'indépendance

independence is to be determined with reference to our constitutional tradition and is therefore limited to independence from the government. Although the language in *Beauregard*, *supra*, may seem to have expanded the concept, it is to be remembered that the *ratio* of the case extended the requirement beyond the executive to the legislative branch of government. This point is in fact emphasized in the paragraph subsequent to the one relied on by the respondents (at p. 73):

I emphasize the word "all" in the previous sentence because, although judicial independence is usually considered and discussed in terms of the relationship between the judiciary and the executive branch, in this appeal the relevant relationship is between the judiciary and Parliament. Nothing turns on this contextual difference.

I do not intend, however, to limit this concept of "government" to simply the executive or legislative branches. By "government", in this context, I am referring to any person or body, which can exert pressure on the judiciary through authority under the state. This expansive definition encompasses, for example, the Canadian Judicial Council or any Bar Society. I would also include any person or body within the judiciary which has been granted some authority over other judges; for example, members of the Court must enjoy judicial independence and be able to exercise their judgment free from pressure or influence from the Chief Justice. I emphasize that in expanding the word "government" for the purposes of defining "judicial independence", I in no way intend to set out a definition for the purposes of s. 32 of the Canadian *Charter*.

The facts of this case raise no "independence" problem because the Barreau du Québec has no authority over the municipal court judge in his or her capacity as a judge. However, if legislation provided for the discipline of municipal court judges by the Barreau du Québec, such provisions would raise problems of judicial independence.

Giving "judicial independence" narrowed content does not result in a narrowed constitutional guarantee. Section 11(d) of the Canadian *Charter* and s. 23

judiciaire doit se déterminer en fonction de notre tradition constitutionnelle et il est donc limité à l'indépendance vis-à-vis du gouvernement. Bien que le texte de l'arrêt *Beauregard*, précité, puisse sembler avoir élargi le concept, il faut se rappeler que le raisonnement de l'affaire a fait porter l'exigence au-delà de l'exécutif jusqu'au pouvoir législatif du gouvernement. Le paragraphe qui suit celui sur lequel s'appuient les intimés souligne d'ailleurs ce point (à la p. 73):

Je mets l'accent sur le mot «tous» dans la phrase précédente parce que, bien que l'indépendance judiciaire soit habituellement étudiée et analysée en fonction du rapport qui existe entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif, dans le présent pourvoi le rapport pertinent est celui qui existe entre le pouvoir judiciaire et le Parlement. Rien ne dépend de cette différence contextuelle.

Je n'entends toutefois pas limiter cette notion de «gouvernement» aux simples pouvoirs exécutif et législatif. Par l'expression «gouvernement», dans ce contexte, je veux dire toute personne ou tout organisme capable d'exercer des pressions sur les juges en vertu de pouvoirs émanant de l'État. Cette large définition englobe, par exemple, le Conseil canadien de la magistrature et tout Barreau. J'inclurais aussi toute personne et tout organisme au sein de la magistrature investis de certains pouvoirs sur les juges; par exemple, les membres de la Cour doivent jouir de l'indépendance judiciaire et être en mesure d'exercer leur jugement sans faire l'objet de pression ou d'influence de la part du Juge en chef. Je souligne qu'en élargissant le sens du mot «gouvernement» pour définir l'expression «indépendance judiciaire», je n'entends nullement donner une définition aux fins de l'art. 32 de la *Charte* canadienne.

Les faits de l'espèce ne soulèvent aucun problème d'«indépendance» parce que le Barreau du Québec n'exerce aucune autorité sur les juges municipaux en leur qualité de juges. Cependant, si une mesure législative assujettissait les juges municipaux à la discipline du Barreau du Québec, cette disposition soulèverait des problèmes d'indépendance judiciaire.

Le fait de donner à l'«indépendance judiciaire» un sens restreint ne réduit pas pour autant la garantie constitutionnelle. L'alinéa 11d) de la *Charte* cana-

of the Quebec *Charter* guarantee independence and impartiality. As this Court stated in *MacKeigan v. Hickman*, [1989] 2 S.C.R. 796, at p. 826, judicial independence is an underlying condition which contributes to the guarantee of an impartial hearing:

It should be noted that the independence of the judiciary must not be confused with impartiality of the judiciary. As Le Dain J. points out in *Valente v. The Queen*, impartiality relates to the mental state possessed by a judge; judicial independence, in contrast, denotes the underlying relationship between the judiciary and other branches of government which serves to ensure that the court will function and be perceived to function impartially. Thus the question in a case such as this is not whether the government action in question would in fact affect a judge's impartiality, but rather whether it threatens the independence which is the underlying condition of judicial impartiality in the particular case.

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

However, the facts of this case make it clear that in some situations, judicial independence may not be sufficient. Judicial independence is only one component of judicial impartiality:

[A] lack of independence could be considered a good indicator of a lack of impartiality. However, a lack of impartiality taken alone does not necessarily mean a lack of independence. The absence of impartiality could be caused by a number of factors, of which lack of independence is only one.

(Greene, op. cit., at p. 194.)

dienne et l'art. 23 de la *Charte* québécoise garantissent l'indépendance et l'impartialité. Comme l'a déclaré notre Cour dans l'arrêt *MacKeigan c. Hickman*, [1989] 2 R.C.S. 796, à la p. 826, l'indépendance judiciaire est une condition fondamentale qui contribue à la garantie d'un procès dénué de partialité:

Il faut remarquer que l'indépendance du pouvoir judiciaire ne doit pas être confondue avec l'impartialité du pouvoir judiciaire. Comme le souligne le juge Le Dain dans l'arrêt *Valente c. La Reine*, l'impartialité a trait à l'état d'esprit d'un juge; l'indépendance judiciaire, par contre, se rapporte à la relation sous-jacente qu'il y a entre le pouvoir judiciaire et les autres organes du gouvernement, qui assure que la cour fonctionnera de façon impartiale et sera perçue comme tel. Ainsi, la question qui se pose dans une affaire comme la présente n'est pas de savoir si l'acte du gouvernement en question aura en fait des répercussions sur l'impartialité d'un juge, mais plutôt de savoir s'il menace l'indépendance qui est la condition fondamentale de l'impartialité judiciaire dans un cas donné.

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

Cependant, les faits de l'espèce montrent clairement que, dans certaines situations, il peut arriver que l'indépendance judiciaire ne soit pas suffisante. L'indépendance judiciaire n'est qu'un élément de l'impartialité judiciaire:

[TRADUCTION] [L']absence d'indépendance pourrait être considérée comme un bon indice du manque d'impartialité. Cependant, le manque d'impartialité ne signifie pas nécessairement, à lui seul, qu'il y a absence d'indépendance. En effet, le manque d'impartialité peut être imputable à un certain nombre de facteurs, et l'absence d'indépendance n'est qu'un de ces facteurs.

(Greene, *loc. cit.*, à la p. 194.)

Notwithstanding judicial independence, there may also exist a reasonable apprehension of bias on an institutional or structural level. Although the concept of institutional impartiality has never before been recognized by this Court, the constitutional guarantee of an “independent and impartial tribunal” has to be broad enough to encompass this. Just as the requirement of judicial independence has both an individual and institutional aspect (*Valente, supra*, at p. 687), so too must the requirement of judicial impartiality. I cannot interpret the Canadian *Charter* as guaranteeing one on an institutional level and the other only on a case-by-case basis. On this point I must respectfully disagree with Tourigny J.A. and adopt the language of Proulx J.A. in the Court of Appeal (at p. 79):

[TRANSLATION] Since the problem concerns the impartiality of the tribunal as guaranteed by the Constitution, I believe that it would be useful to consider impartiality in fact or objectively, as Le Dain J. did in dealing with the notion of judicial independence . . . This would permit emphasizing both impartiality as related to the status of the judge and to the manner in which he in fact acts.

In his factum, the Attorney-General submitted that impartiality must be evaluated on the facts and not on the basis of speculation that the respondent must as a result prove a specific conflict of interest. Accordingly, the appellant continues, to find bias solely on the basis of a legislative provision is to engage in pure speculation.

This approach empties the constitutional guarantee of all its meaning. As I demonstrated above, the question is one of perception of the image of justice and it is as important for the maintenance of the public’s confidence in the impartiality of the courts that the system or the legislative framework does not leave itself open to criticism and give rise to a reasonable apprehension of bias. [Emphasis added.]

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

Nonobstant l’indépendance judiciaire, il peut aussi exister une crainte raisonnable de partialité sur le plan institutionnel ou structurel. Bien que le concept de l’impartialité institutionnelle n’ait jamais été reconnu par notre Cour, la garantie constitutionnelle d’un «tribunal indépendant et impartial» doit être suffisamment étendue pour le renfermer. Tout comme l’exigence d’indépendance judiciaire comporte un aspect individuel aussi bien qu’institutionnel (*Valente, précité*, à la p. 687), il en va de même pour l’exigence d’impartialité judiciaire. Je ne saurais interpréter la *Charte* canadienne comme garantissant l’une sur le plan institutionnel, et l’autre simplement au cas par cas. Sur ce point je dois, en toute déférence, exprimer mon désaccord avec le juge Tourigny et faire miens les propos du juge Proulx en Cour d’appel (à la p. 2220):

Puisque le problème touche l’impartialité du Tribunal comme garantie constitutionnelle, je crois qu’il serait utile de considérer aussi l’impartialité de façon effective ou objective, comme l’avait fait le juge Le Dain en traitant de la notion d’indépendance judiciaire. Ceci permet d’insister tout autant sur l’impartialité reliée au statut du juge qu’à sa manière d’agir *in concreto*.

Dans son mémoire, le Procureur général fait valoir que l’impartialité doit s’évaluer en fonction de faits et non d’hypothèses, que l’intimé devait par conséquent faire la preuve d’un conflit d’intérêts précis. Or, de poursuivre l’appelant, conclure à la partialité uniquement en raison d’une disposition législative est du domaine de l’hypothèse.

Cette approche vide la garantie constitutionnelle de tout son sens. Comme je l’ai démontré ci-haut, la question en est une de perception de l’image de la justice et il est tout aussi important pour maintenir la confiance du public en l’impartialité des tribunaux que le système ou l’encadrement législatif ne prête pas le flanc à la critique et donne ouverture à une appréhension raisonnable de partialité. [Je souligne.]

Le statut objectif du tribunal peut s’appliquer tout autant à l’exigence d’«impartialité» qu’à celle d’«indépendance». Par conséquent, qu’un juge particulier ait ou non entretenu des idées préconçues ou des préjugés, si le système est structuré de façon à susciter une crainte raisonnable de partialité sur le plan institutionnel, on ne satisfait pas à l’exigence d’impartialité. Comme l’a déclaré notre Cour dans l’arrêt

impartiality is important for public confidence in the system (at p. 689):

Both independence and impartiality are fundamental not only to the capacity to do justice in a particular case but also to individual and public confidence in the administration of justice. Without that confidence the system cannot command the respect and acceptance that are essential to its effective operation. It is, therefore, important that a tribunal should be perceived as independent, as well as impartial, and that the test for independence should include that perception. The perception must, however, as I have suggested, be a perception of whether the tribunal enjoys the essential objective conditions or guarantees of judicial independence, and not a perception of how it will in fact act, regardless of whether it enjoys such conditions or guarantees.

If a judicial system loses the respect of the public, it has lost its efficacy. As Proulx J.A. expressed in his judgment below, public confidence in the system of justice is crucial to its continued existence and proper functioning (at pp. 61-62):

[TRANSLATION] Other values contribute to maintaining public confidence, such as the most democratic access to justice, equality before the law, the independence and professionalism of the Bar, a hearing within a reasonable time, to only name a few. Throughout the course of a trial and at the time judgment is rendered, the parties to a case know that while the tribunal will have to decide in favour of one and to the disappointment of the other, they ultimately accept this because he or she who has the responsibility for deciding has nothing to gain by finding in favour of one party rather than the other and also because his decision is rendered freely and according to his conscience.

Therefore, I conclude that the issue in this appeal should be characterized as one of "institutional impartiality".

The Test for Institutional Impartiality

In struggling to identify the precise nature of the impartiality problem in the municipal court system, the submissions of the respondents revolve around two issues: the fact that the municipal court judges are part-time and the fact that the judges can continue to

Valente, précité, l'apparence d'impartialité est importante pour assurer la confiance du public dans le système (à la p. 689):

Tant l'indépendance que l'impartialité sont fondamentales non seulement pour pouvoir rendre justice dans un cas donné, mais aussi pour assurer la confiance de l'individu comme du public dans l'administration de la justice. Sans cette confiance, le système ne peut commander le respect et l'acceptation qui sont essentiels à son fonctionnement efficace. Il importe donc qu'un tribunal soit perçu comme indépendant autant qu'impartial et que le critère de l'indépendance comporte cette perception qui doit toutefois, comme je l'ai proposé, être celle d'un tribunal jouissant des conditions ou garanties objectives essentielles d'indépendance judiciaire, et non pas une perception de la manière dont il agira en fait, indépendamment de la question de savoir s'il jouit de ces conditions ou garanties.

Le système judiciaire qui perd le respect du public perd son efficacité. Comme l'a exprimé le juge Proulx dans les motifs qu'il a rédigés en Cour d'appel, la confiance du public dans le système de justice est essentielle à son existence et à son fonctionnement efficace (à la p. 2209):

D'autres valeurs contribuent à maintenir la confiance du public, comme l'accès le plus démocratique à la justice, l'égalité de tous devant la loi, l'indépendance et le professionnalisme du Barreau, une audition dans les meilleurs délais, pour ne nommer que celles-là. Tout au cours du procès et au jour du jugement, les parties au litige savent bien que le Tribunal devra trancher en faveur de l'un et à la désolation de l'autre, mais l'acceptent ultimement parce que celui ou celle qui a la responsabilité de juger n'a rien à gagner en concluant dans un sens plutôt que dans l'autre et aussi parce que sa décision est rendue librement et suivant sa conscience.

Par conséquent, je conclus que la question litigieuse en l'espèce devrait être décrite comme visant l'«impartialité institutionnelle».

Le critère applicable à l'impartialité institutionnelle

En s'efforçant de déterminer la nature précise du problème de la partialité au sein du système des cours municipales, les intimés concentrent leurs arguments sur deux points: le fait que les juges municipaux siègent à temps partiel et le fait qu'ils peuvent conti-

practise law. Clearly, the respondents allege that the perception of bias is rooted in the fact that the judges are practising lawyers. However, they also conceded, both in their factum and in oral argument, that conflicts of interest could arise simply from the fact that a judge is part-time, whatever his or her alternative profession might be.

I admit that a system which allows for part-time judges is not the ideal system. However, the Constitution does not always guarantee the "ideal". Perhaps the ideal system would be to have a panel of three or five judges hearing every case; that may be the ideal, but it certainly cannot be said to be constitutionally guaranteed. Referring to recent reports and speeches on judicial independence, this Court *per* Le Dain J. in *Valente, supra*, clearly stated that s. 11(d) did not guarantee the "ideal" in judicial independence (at p. 692):

These efforts, particularly by the legal profession and the judiciary, to strengthen the conditions of judicial independence in Canada may be expected to continue as a movement towards the ideal. It would not be feasible, however, to apply the most rigorous and elaborate conditions of judicial independence to the constitutional requirement of independence in s. 11(d) of the *Charter*, which may have to be applied to a variety of tribunals.

When articulating the three "essential conditions" for judicial independence, Le Dain J. also distinguished between the "ideal" and the content of the constitutional guarantee (at pp. 698, 706 and 711-12):

In sum, I am of the opinion that while the provision concerning security of tenure . . . falls short of the ideal or highest degree of security, it reflects what may be reasonably perceived as the essentials of security of tenure for purposes of s. 11(d). . . .

Although it may be theoretically preferable that judicial salaries should be fixed by the legislature rather than the executive government and should be made a charge on the Consolidated Revenue Fund rather than

nuer à pratiquer le droit. Il ne fait aucun doute que les intimés allèguent que l'impression de partialité tient au fait que les juges sont des avocats qui pratiquent le droit. Cependant, ils ont aussi concédé, tant dans leur mémoire que dans leur plaidoirie, que des conflits d'intérêts pourraient résulter simplement du fait qu'un juge est à temps partiel, quelle que puisse être son autre profession.

J'admets que le système qui permet d'avoir des juges à temps partiel n'est pas le système idéal. Toutefois, la Constitution ne garantit pas toujours la situation «idéale». Le système idéal pourrait peut-être consister en une formation de trois ou cinq juges qui entendraient chaque affaire; c'est peut être là l'idéal, mais on ne peut certainement pas dire que la Constitution le garantit. Renvoyant à de récents rapports et allocutions sur l'indépendance judiciaire, notre Cour, par l'entremise du juge Le Dain dans l'arrêt *Valente*, précité, a nettement déclaré que l'al. 11d) ne garantisait pas l'«idéal» en matière d'indépendance judiciaire (à la p. 692):

On peut s'attendre que ces efforts, déployés particulièrement par les milieux juridique et judiciaire en vue d'affermir les conditions de l'indépendance judiciaire au Canada, vont continuer à viser l'idéal. Il ne serait cependant pas possible d'appliquer les conditions les plus rigoureuses et les plus élaborées de l'indépendance judiciaire à l'exigence constitutionnelle d'indépendance qu'énonce l'al. 11d) de la *Charte*, qui peut devoir s'appliquer à différents tribunaux.

En formulant les trois «conditions essentielles» de l'indépendance judiciaire, le juge Le Dain a aussi fait une distinction entre l'«idéal» et le contenu de la garantie constitutionnelle (aux pp. 698, 706, 711 et 712):

En somme, je suis d'avis que si la disposition concernant l'inamovibilité [. . .] ne fournit une inamovibilité ni idéale ni parfaite, elle fait néanmoins ressortir ce qu'on peut raisonnablement percevoir comme les conditions essentielles de l'inamovibilité pour les fins de l'al. 11d)

...

Bien qu'il puisse être théoriquement préférable que les traitements des juges soient fixés par le corps législatif, plutôt que par le pouvoir exécutif, et qu'ils grèvent le Fonds du revenu consolidé, plutôt que d'exiger une

requiring annual appropriation, I do not think that either of these features should be regarded as essential to the financial security that may be reasonably perceived as sufficient for independence under s. 11(d) of the *Charter*. . . .

Although the increased measure of administrative autonomy or independence that is being recommended for the courts, or some degree of it, may well be highly desirable, it cannot in my opinion be regarded as essential for purposes of s. 11(d) of the *Charter*.

If the Canadian *Charter* does not guarantee "ideal" institutional impartiality, what is the test for determining when there is an infringement? The parties agree that the test for both "independence" and "impartiality" should be that set out by de Grandpré J. in *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369, at p. 394, a test adopted in *Valente, supra*, as applicable to both the issue of independence and impartiality (at p. 684, citing de Grandpré J. and at p. 689):

... the apprehension of bias must be a reasonable one, held by reasonable and right-minded persons, applying themselves to the question and obtaining thereon the required information. In the words of the Court of Appeal, that test is "what would an informed person, viewing the matter realistically and practically—and having thought the matter through—conclude".

It is, therefore, important that a tribunal should be perceived as independent, as well as impartial, and that the test for independence should include that perception. The perception must, however, as I have suggested, be a perception of whether the tribunal enjoys the essential objective conditions or guarantees of judicial independence, and not a perception of how it will in fact act, regardless of whether it enjoys such conditions or guarantees.

This is also the test that is to apply to institutional impartiality.

a affectation de crédit annuelle, je ne pense pas que l'une ou l'autre de ces caractéristiques doive être considérée comme essentielle à la sécurité financière qui peut être raisonnablement perçue comme suffisante pour assurer l'indépendance au sens de l'al. 11d) de la *Charte*. . .

b Si la plus grande autonomie ou indépendance administrative qu'il est recommandé d'accorder aux tribunaux, ou une partie de celle-ci, peut se révéler hautement souhaitable, elle ne saurait, à mon avis, être considérée comme essentielle pour les fins de l'al. 11d) de la *Charte*.

c Si la *Charte* canadienne ne garantit pas l'impartialité institutionnelle «idéale», quel est donc le critère applicable pour déterminer s'il y a violation? Les parties s'entendent pour dire que le critère applicable tant à l'«indépendance» qu'à l'«impartialité» devrait être celui qu'a exposé le juge de Grandpré dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369, à la p. 394, lequel critère a été adopté, dans l'arrêt *Valente*, précité, comme étant applicable aussi bien à la question de l'indépendance qu'à celle de l'impartialité (à la p. 684, citant le juge de Grandpré, et à la p. 689):

d ... la crainte de partialité doit être raisonnable et le fait d'une personne sensée et raisonnable qui se poserait elle-même la question et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet. Selon les termes de la Cour d'appel, ce critère consiste à se demander «à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique.»

e h Il importe donc qu'un tribunal soit perçu comme indépendant autant qu'impartial et que le critère de l'indépendance comporte cette perception qui doit toutefois, comme je l'ai proposé, être celle d'un tribunal jouissant des conditions ou garanties objectives essentielles d'indépendance judiciaire, et non pas une perception de la manière dont il agira en fait, indépendamment de la question de savoir s'il jouit de ces conditions ou garanties.

i j C'est aussi le critère applicable à l'impartialité institutionnelle.

The fact that a judge is part-time does not in and of itself raise a reasonable apprehension of bias. However, the activities in which a judge engages during his or her time off may well give rise to such an apprehension. Indeed, there is nothing inherently wrong with a judge also being a lawyer. In fact, legal education and certification are usually required and certainly desired for a judicial appointment. The allegations stem more from the fact that a part-time judge practises law part-time as well.

While the Canadian *Charter* does not prohibit part-time judges, it does guarantee that they will not engage in activities which are incompatible with their duties as a judge. In other words, there are a few professions that, if engaged in by these part-time judges, may raise an apprehension of bias on an institutional level.

The test for determining which occupations will raise a reasonable apprehension of a bias on an institutional level is as follows:

Step One: Having regard for a number of factors including, but not limited to, the nature of the occupation and the parties who appear before this type of judge, will there be a reasonable apprehension of bias in the mind of a fully informed person in a substantial number of cases?

Step Two: If the answer to that question is no, allegations of an apprehension of bias cannot be brought on an institutional level, but must be dealt with on a case-by-case basis.

However, if the answer to that question is yes, this occupation is *per se* incompatible with the function of a judge. At this point in the analysis, one must consider what safeguards are in place to minimize the prejudicial effects and whether they are sufficient to meet the guarantee of institutional impartiality under s. 11(d) of the Canadian *Charter*. Again, the test is whether the court system will give rise to a reasonable apprehension of bias in the mind of a fully informed person in a substantial number of cases. It is important to remember that the fully informed person at this stage of the analysis must be presumed to

Le fait qu'un juge est juge à temps partiel ne soulève pas en soi une crainte raisonnable de partialité. Cependant, les activités qu'exerce un juge lorsqu'il ne siège pas peuvent fort bien soulever une telle crainte. Mais il n'y a rien d'intrinsèquement répréhensible à ce qu'un juge soit aussi un avocat. De fait, une formation juridique et un diplôme en droit sont généralement exigés et certainement souhaitables pour que quelqu'un soit nommé juge. Les allégations découlent davantage du fait que les juges à temps partiel pratiquent aussi le droit à temps partiel.

Bien que la *Charte* canadienne n'interdise pas les juges à temps partiel, elle garantit cependant qu'ils ne se livreront pas à des activités incompatibles avec leurs fonctions de juges. En d'autres mots, il existe quelques professions qui, pratiquées par ces juges à temps partiel, sont susceptibles de soulever une crainte de partialité sur le plan institutionnel.

Le critère applicable pour déterminer quelles occupations soulèveront une crainte raisonnable de partialité sur le plan institutionnel est le suivant:

Première étape: Compte tenu d'un certain nombre de facteurs, y compris mais sans s'y restreindre, la nature de l'occupation en cause et les parties qui comparaissent devant ce genre de juge, une personne parfaitement informée éprouvera-t-elle une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas?

Deuxième étape: Si la réponse à cette question est négative, on ne saurait alléguer qu'il y a une crainte de partialité sur le plan institutionnel et la question doit se régler au cas par cas.

Si toutefois la réponse à cette question est affirmative, cette occupation est en soi incompatible avec les fonctions de juge. À ce stade de notre analyse, il faut se demander quelles sont les garanties existantes qui réduiront au minimum les effets préjudiciables, et si elles sont suffisantes pour respecter la garantie d'impartialité institutionnelle prévue à l'al. 11d) de la *Charte* canadienne. Ici encore, le critère consiste à déterminer si le système judiciaire soulèvera, dans un grand nombre de cas, une crainte raisonnable de partialité dans l'esprit d'une personne parfaitement informée. Il est important de se souvenir qu'il faut

have knowledge of any safeguards in place. If these safeguards have rectified the partiality problems in the substantial number of cases, the tribunal meets the requirements of institutional impartiality under s. 11(d) of the Canadian *Charter*. Beyond that, if there is still a reasonable apprehension of bias in any given situation, that challenge must be brought on a case-by-case basis.

I find support for this position in the following passage found in the Rapport du Groupe de travail sur les Cours municipales:

The appointment of part-time judges, ad hoc judges, temporary and probationary judges . . . justices of the peace and lay magistrates is wide-spread throughout the world. Obviously, it cannot be changed overnight or even over a long period of time. The system has its justification in practical viability and traditional acceptability. What is necessary is to provide appropriate safeguards. [Emphasis added.]

(Citing L. M. Singhvi, "Independence of Justice in the World", Keynote Address Delivered at the Inaugural Session of the National Seminar on Justice: *Independence and Accountability*, Canadian Institute for the Administration of Justice, Montréal, October 15-17, 1987, at pp. 41-42.)

Application of Test to Facts

Applying this test to the facts of this case, the first step is to determine whether the fact that a part-time judge is permitted to continue to practise law gives rise to a reasonable apprehension of bias in the mind of a fully informed person in a substantial number of cases. The respondents have given cogent reasons why this situation would give rise to such an apprehension:

A judge is expected to remain somewhat detached and objectively adjudicate each case on its merits. A lawyer, on the other hand, plays a more active, aggressive role, one which appears incompatible with the impartial state of mind required of a judge. To illustrate this general incompatibility, the respondents give a number of examples of conflicts of interest which could arise:

présumer que la personne parfaitement informée, à ce stade de l'analyse, connaît toutes les garanties existantes. Si ces dernières ont remédié aux problèmes de partialité dans un grand nombre de cas, le tribunal satisfait aux exigences d'impartialité institutionnelle prévues à l'al. 11d) de la *Charte* canadienne. Après cela, s'il subsiste encore une crainte raisonnable de partialité dans une situation donnée, il faut alors procéder au cas par cas.

Cette position trouve appui dans l'extrait suivant du Rapport du Groupe de travail sur les Cours municipales:

[TRADUCTION] La nomination de juges à temps partiel, de juges *ad hoc*, de juges temporaires non permanents [. . .] de juges de paix et de magistrats non juristes est répandue à travers le monde. De toute évidence, cela ne peut changer du jour au lendemain ni même à long terme. Le système est justifié par sa viabilité pratique et son acceptabilité traditionnelle. Ce qu'il est nécessaire de faire, c'est de fournir des garanties adéquates. [Je souligne.]

(Citant L. M. Singhvi, «Independence of Justice in the World», allocution prononcée lors de la session inaugurale du Colloque national sur la Justice: *Indépendance et Imputabilité*, Institut canadien de l'administration de la Justice, Montréal, 15 au 17 octobre 1987, aux pp. 41 et 42.)

Application du critère aux faits

Lorsque l'on applique ce critère aux faits de l'es-pèce, il faut tout d'abord déterminer si le fait qu'un juge à temps partiel est autorisé à continuer de pratiquer le droit soulève, dans un grand nombre de cas, une crainte raisonnable de partialité dans l'esprit d'une personne parfaitement informée. Les intimés ont exposé des motifs convaincants pour lesquels cette situation donnerait lieu à une telle crainte:

On s'attend à ce qu'un juge agisse de manière quelque peu détachée et tranche chaque affaire objectivement selon son bien-fondé. L'avocat, par ailleurs, joue un rôle plus actif, plus agressif, qui semble incompatible avec l'état d'esprit impartial exigé d'un juge. Pour illustrer cette incompatibilité générale, les intimés donnent un certain nombre d'exemples de conflits d'intérêts susceptibles de se présenter:

(a) Part-time judges who are also practising law could be pressured by clients to make a particular decision on an issue.

(b) An appearance of a conflict of interest could arise if a lawyer of the judge's firm or a lawyer involved in a deal with the judge's firm appeared before the judge.

(c) If the judge's firm was pursuing a particular government contract, the judge may feel pressured to favour the government position in a decision.

(d) Clients of the judge could be called to testify in a case before the judge.

Based on such considerations, I find that the occupation of practising law gives rise to a reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases and is therefore *per se* incompatible with the functions of a judge.

Emphasizing the importance of the appearance of impartiality, the respondents pointed out that groups, including the Commission des services juridiques du Québec; the Corporation des officiers municipaux agréés du Québec; the comité de liaison de la Cour des sessions de la paix du district de Montréal [TRANSLATION] ("this committee was composed in the spring of 1988 of the chief judge of the Court of Sessions of the Peace for the district of Montréal, the director of court services, the chief counsel of the office of Crown prosecutors of the Attorney General of Quebec for the district of Montréal, the director of legal services of the M.U.C. police force and other persons") have perceived partiality problems with the municipal court system for years. This opposition is recorded in the Rapport du Groupe de travail sur les Cours municipales.

The Barreau du Québec also reported their opposition to the system of part-time judges because of its effect on the appearance of justice and on public confidence in the system.

a) Les clients des juges à temps partiel qui exercent également leur profession d'avocat pourraient les inciter à rendre une décision particulière à l'égard d'une question donnée.

a

b) Il pourrait y avoir apparence de conflit d'intérêts si un avocat du cabinet juridique dont fait partie le juge, ou encore un avocat qui participe à la conclusion d'une affaire avec ce cabinet, plaiderait devant le juge.

b

c) Si le cabinet juridique dont fait partie le juge cherchait à obtenir un certain contrat du gouvernement, le juge pourrait se sentir poussé à favoriser la position du gouvernement dans une décision.

c

d) Les clients du juge pourraient être appelés à témoigner dans une affaire dont il est saisi.

d

En me fondant sur ces considérations, j'estime que la pratique du droit donne lieu à une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas et que, par conséquent, elle est intrinsèquement incompatible avec les fonctions d'un juge.

e

Insistant sur l'importance de l'apparence d'impartialité, les intimés ont souligné que des groupes, dont la Commission de services juridiques du Québec, la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec, le comité de liaison de la Cour des sessions de la paix du district de Montréal («ce comité était composé au printemps de 1988 du juge en chef de la Cour des sessions de la paix pour le district de Montréal, du directeur des services aux cours, du procureur-chef du bureau des substituts du Procureur général du Québec du district de Montréal, du directeur du contentieux du service de police de la C.U.M. et d'autres personnes») perçoivent depuis des années des problèmes de partialité dans le système des cours municipales. Il est fait mention de cette opposition dans le Rapport du Groupe de travail sur les Cours municipales.

f

g

h

i

Le Barreau du Québec a aussi fait part de son opposition au système des juges à temps partiel en raison de son effet sur l'apparence de justice et sur la confiance du public dans le système.

j

In fact, in 1975 the Attorney General of Quebec and the Minister of Justice were proposing the abolition of the system as it did not meet the same standards as courts elsewhere in Quebec. They were proposing a transfer of jurisdiction from the municipal courts to other courts which could offer [TRANSLATION] “better guarantees of impartiality”. The respondents found it remarkable that the Attorney General of Quebec is now taking the position that the status of the municipal court judges now meets the constitutional requirements of impartiality.

It is necessary to point out that these objections, made by various groups to the municipal court system were made prior to a number of legislative changes, including the enactment of s. 608.1 of the *Cities and Towns Act*. While I have found that the occupation of practising law is *per se* incompatible with the function of a judge, the next step in the analysis is to consider any safeguards which may now be in place or any other considerations of which a fully informed person would be aware which may alleviate the risks of bias.

The Oath

One of the complaints made to the Groupe de Travail sur les Cours municipales by the Commission des services juridiques du Québec was that the legislation did not require that the municipal court judges swear an oath upon appointment to the bench. This concern has since been addressed. Section 5 of *An Act respecting certain aspects of the status of municipal judges*, which came into force on January 1, 1989, added s. 615.1 to the *Cities and Towns Act* which provides for the following:

615.1 Before entering upon his duties of office, every municipal judge shall make the following oath or solemn affirmation: “I swear (or solemnly affirm) that I will faithfully, impartially and honestly, and to the best of my knowledge and abilities, fulfil all the duties and exercise all the powers of a judge of a municipal court.”

Judicial Immunity

Section 1 of the *Magistrate's Privileges Act*, R.S.Q., c. P-24, extends the same immunity enjoyed by judges of the Superior Court to all municipal court judges. As noted by the Groupe de travail sur les

De fait, en 1975, le procureur général du Québec et le ministre de la Justice ont proposé l'abolition du système parce qu'il ne satisfaisait pas aux mêmes critères que les autres cours du Québec. Ils proposaient le transfert de la compétence des cours municipales à d'autres cours capables d'offrir «de meilleures garanties d'impartialité». Les intimés ont trouvé singulier que le procureur général du Québec soit désormais d'avis que le statut des juges municipaux satisfait maintenant aux exigences constitutionnelles d'impartialité.

Il est nécessaire de souligner que ces objections, soulevées par divers groupes à l'encontre du système des cours municipales, ont précédé un certain nombre de modifications législatives, dont l'adoption de l'art. 608.1 de la *Loi sur les cités et villes*. Comme j'ai conclu que la pratique du droit est intrinsèquement incompatible avec les fonctions d'un juge, il faut alors étudier les garanties qui peuvent maintenant exister ou toutes autres considérations susceptibles d'atténuer les risques de partialité, dont aurait connaissance une personne parfaitement informée.

Le serment

L'une des plaintes que la Commission des services juridiques du Québec a formulées devant le Groupe de travail sur les Cours municipales, c'est que la loi n'exige pas que les juges municipaux prêtent serment avant d'entrer en fonction. On s'est depuis penché sur cette préoccupation. L'article 5 de la *Loi sur certains aspects du statut des juges municipaux*, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989, a ajouté à la *Loi sur les cités et villes* l'art. 615.1 qui prévoit ce qui suit:

615.1 Avant d'entrer en fonction, le juge municipal prête le serment ou fait l'affirmation solennelle qui suit: «Je jure (ou affirme solennellement) de remplir fidèlement, impartialement et honnêtement, au meilleur de ma capacité et de mes connaissances, tous les devoirs de juge d'une cour municipale et d'en exercer de même tous les pouvoirs».

L'immunité judiciaire

L'article 1 de la *Loi sur les privilèges des magistrats*, L.R.Q., ch. P-24, accorde à tous les juges municipaux la même immunité dont jouissent les juges de la Cour supérieure. Comme l'a noté le Groupe de tra-

Cours municipales, this immunity contributes to judicial independence and impartiality in that the municipal court judges are protected from actions arising out of a particular judicial decision.

vail sur les Cours municipales, cette immunité contribue à l'indépendance et à l'impartialité judiciaires en ce sens que les juges municipaux sont à l'abri des actions consécutives à une décision judiciaire particulière.

Code of ethics

Code de déontologie

Municipal Court judges are all subject to the *Code of ethics for municipal judges of Québec*, O.C. 644-82, Supplement—R.R.Q. 1981, pursuant to *Courts of Justice Act*, R.S.Q., c. T-16, ss. 261 and 262:

Les juges municipaux sont tous tenus d'observer le *Code de déontologie des juges municipaux du Québec*, décret 644-82, Supplément—R.R.Q. 1981, conformément à la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., ch. T-16, art. 261 et 262:

1. The judge should render justice within the framework of the law.
2. The judge should perform the duties of his office with integrity, dignity and honour.
3. The judge has a duty to foster his professional competence.
4. The judge should avoid any conflict of interest and refrain from placing himself in a position where he cannot faithfully carry out his functions.
5. The judge should be, and be seen to be, impartial and objective.
6. The judge should perform the duties of his office diligently.
7. The judge should refrain from any activity which is not compatible with his functions of municipal judge.
8. In public, the judge should act in a reserved, serene and courteous manner.
9. The judge should uphold the integrity and defend the independence of the judiciary, in the best interest of justice and society.

1. Le rôle du juge est de rendre justice dans le cadre du droit.
2. Le juge doit remplir son rôle avec intégrité, dignité et honneur.
3. Le juge a l'obligation de maintenir sa compétence professionnelle.
4. Le juge doit prévenir tout conflit d'intérêt et éviter de se placer dans une situation telle qu'il ne peut remplir utilement ses fonctions.
5. Le juge doit, de façon manifeste, être impartial et objectif.
6. Le juge doit remplir utilement et avec diligence ses devoirs judiciaires.
7. Le juge doit s'abstenir de toute activité incompatible avec ses fonctions de juge municipal.
8. Dans son comportement public, le juge doit faire preuve de réserve, de courtoisie et de sérénité.
9. Le juge doit préserver l'intégrité et défendre l'indépendance de la magistrature, dans l'intérêt supérieur de la justice et de la société.

In particular, ss. 4 and 5 of this Code would require the municipal court judge to avoid many of the examples of potential conflicts of interest given by the respondents. If a lawyer from the municipal court judge's firm were to appear before the municipal court, the judge would not be able to hear the case, as s. 4 of the Code of ethics to which he or she is subject clearly prohibits such a situation. Similarly, if a client of the municipal court judge was called to testify in a particular case before him or her, the Code would prohibit the judge from sitting on the case. If a judge's firm were bidding on a government

Plus particulièrement, les art. 4 et 5 de ce code exigeraient que les juges municipaux évitent plusieurs des possibilités de conflit d'intérêts données en exemple par les intimés. Ainsi, si un avocat du cabinet juridique dont fait partie un juge municipal devait comparaître devant la cour municipale, le juge en cause ne pourrait entendre l'affaire, l'art. 4 du Code de déontologie qui lui est applicable interdisant nettement une telle situation. De la même façon, si le client d'un juge municipal était appelé à témoigner devant lui dans une certaine affaire dont il est saisi, le Code interdirait au juge de siéger dans cette affaire.

contract, the Code would also seem to require that the judge refrain from hearing a case in which the government was a party.

To enforce the Code of ethics, ss. 263 to 281 of the *Courts of Justice Act* establish a whole procedure to hear complaints, which can eventually result in the judge's removal:

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

In addition to the Code of ethics, s. 608.1 of the *Cities and Towns Act*, which came into effect on January 1, 1989 (enacted pursuant to s. 3 of *An Act respecting certain aspects of the status of municipal judges*), imposes further obligations on municipal court judges in order to avoid conflicts of interest:

Section 608.1(1) prohibits municipal court judges from directly or indirectly entering into most contracts with a municipality within their geographical jurisdiction, or even from advising someone negotiating such a contract.

Section 608.1(2) prohibits municipal court judges from directly or indirectly representing or acting against a municipality, a member of the municipal council, certain municipal employees, and police officers within their geographical jurisdiction.

Section 608.1(3) prohibits municipal court judges from hearing certain cases in which an advocate with whom the judge practises is involved, including cases in which the advocate represents or acts against a municipality or a person listed in s. 608.1(2).

Section 608.1(4) prohibits municipal court judges from hearing a case involving an issue which is similar to one in a case in which he represents one of the parties. This provision thus specifically addresses the respondents' submission that judges could feel pres-

Si le cabinet juridique dont fait partie le juge soumissionnait en vue d'obtenir un contrat du gouvernement, il semblerait que le Code exige également que le juge s'abstienne d'entendre une action à laquelle le gouvernement serait partie.

Pour appliquer le Code de déontologie, les art. 263 à 281 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* établissent toute une procédure relative à l'examen des plaintes, qui peut éventuellement mener à la révocation d'un juge:

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

En plus du Code de déontologie, l'art. 608.1 de la *Loi sur les cités et villes*, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989 (adopté conformément à l'art. 3 de la *Loi sur certains aspects du statut des juges municipaux*), impose aux juges municipaux d'autres obligations afin d'éviter les conflits d'intérêts:

Le paragraphe 608.1(1) interdit aux juges municipaux d'être parties, même indirectement, à un contrat avec une municipalité relevant de leur juridiction, ou même de conseiller une personne qui négocie un tel contrat.

Le paragraphe 608.1(2) interdit aux juges municipaux de représenter, même indirectement, une municipalité, un membre du conseil municipal, certains employés municipaux et les policiers relevant de leur juridiction, ou encore d'accepter d'agir contre eux.

Le paragraphe 608.1(3) interdit aux juges municipaux d'entendre certaines causes lorsqu'un avocat avec lequel ils exercent leur profession y est mêlé, et notamment lorsque l'avocat en cause représente ou agit contre une municipalité ou une personne visée au par. 608.1(2).

Le paragraphe 608.1(4) interdit aux juges municipaux d'entendre une cause portant sur une question pareille à celle dont il s'agit dans une autre cause où il représente l'une des parties. Cette disposition vise expressément la prétention des intimés voulant que

sured to decide certain issues in order to favour a client's case.

Section 608.1(5) makes reference to the grounds of recusation set out in art. 234 of the *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25, which states:

234. A judge may be recused:

(1) If he is related or allied to one of the parties within the degree of cousin-german inclusively;

(2) If he is himself a party to an action involving a question similar to the one in dispute;

(3) If he has given advice upon the matter in dispute, or has previously taken cognizance of it as an arbitrator, if he has acted as attorney for any of the parties, or if he has made known his opinion extra-judicially;

(4) If he is directly interested in an action pending before a court in which any of the parties will be called to sit as judge;

(5) If there is mortal enmity between him and any of the parties, or if he has made threats against any of the parties, since the institution of the action or within six months previous to the proposed recusation;

(6) If he is tutor, subrogate-tutor or curator, presumptive heir or donee of any of the parties;

(7) If he is a member of a group or corporation, or is manager or patron of some order or community which is a party to the suit;

(8) If he has any interest in favouring any of the parties;

(9) If he is related or allied to the attorney or counsel or the partner of any of them, either in the direct line, or in the collateral line in the second degree.

Section 608.1(5) requires that, for each case, the municipal court judge include in the record a declaration stating the grounds of recusation to which he or she is liable under art. 234 of the *Code of Civil Procedure* and other "grounds indirectly connected with him and arising from the fact that he is representing one of the parties or from the activities of a person with whom he practises as an advocate". The combination of all of these legislative provisions regarding recusation require, then, that the municipal court

les juges puissent se sentir poussés à décider certaines questions de façon à favoriser la cause d'un client.

Le paragraphe 608.1(5) fait référence aux motifs de récusation exposés à l'art. 234 du *Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25, qui prévoit:

234. Un juge peut être récusé:

1. S'il est parent ou allié de l'une des parties, jusqu'au degré de cousin germain inclusivement;

2. S'il est lui-même partie à un procès portant sur une question pareille à celle dont il s'agit dans la cause;

3. S'il a déjà donné conseil sur le différend, ou s'il en a précédemment connu comme arbitre, s'il a agi comme avocat pour l'une des parties, ou s'il a exprimé son avis extra-judiciairement;

4. S'il est directement intéressé dans un litige mû devant un tribunal où l'une des parties sera appelée à siéger comme juge;

5. S'il y a inimitié capitale entre lui et l'une des parties; ou s'il y a eu de sa part des menaces, depuis l'instance ou dans les six mois précédant la récusation proposée;

6. S'il est tuteur, subrogé-tuteur ou curateur, héritier présomptif ou donataire de l'une des parties;

7. S'il est membre de quelque groupement ou corporation, ou s'il est syndic ou protecteur de quelque ordre ou communauté, partie au litige;

8. S'il a quelque intérêt à favoriser l'une des parties;

9. S'il est parent ou allié de l'avocat ou de l'avocat-conseil ou de l'associé de l'un ou de l'autre, soit en ligne directe, soit en ligne collatérale jusqu'au deuxième degré.

Le paragraphe 608.1(5) exige qu'à l'égard de toute cause dont il est saisi, le juge municipal déclare, par écrit versé au dossier, les causes de récusation auxquelles il est exposé en vertu de l'art. 234 du *Code de procédure civile*, et celles «qui lui sont indirectes et qui sont liées soit au fait qu'il représente une partie, soit aux activités d'une personne avec laquelle il exerce sa profession». La combinaison de toutes ces dispositions législatives concernant la récusation exige donc que les juges municipaux s'interrogent

judge turn his or her mind to the possible conflicts of interest and indicate them in the record of any case heard. At this point, he or she must recuse him or herself if to hear the case would violate the duty to remain impartial and avoid conflicts of interest which is imposed by the oath, s. 608.1 of the *Cities and Towns Act*, and the Code of ethics. While I trust that the municipal court judges take their oath of office solemnly and seriously, the duty is also enforceable through the procedure provided for in ss. 263 to 281 of the *Courts of Justice Act*.

The steps which the municipal court judges have taken to make themselves more independent and impartial illustrate the fact that they do indeed take their duties seriously. Sixty-five per cent of them live in a municipality other than the one in which they serve as a judge. Seventy per cent of them have their law offices in different municipalities than that in which they serve as a judge. Ten per cent of them do not even have a private office. Some only practise law in specialized areas of expertise.

In light of all of the legislative safeguards, including the oath and enforceable duties imposed on municipal court judges, I respectfully disagree with Proulx J.A. that the system would give rise to a reasonable apprehension of bias in the mind of a reasonable, well-informed person.

In his judgment, Proulx J.A. accepted the submission of the respondents that a conflict could exist without a municipal court judge even being aware of it. For example, if a judge practises in a large firm, he or she will not know all of his colleagues' clients, cases, etc. However, a reasonable, well-informed observer may well be aware of the existence of such conflicts and fear that the judge will not be impartial. The requirement of "impartiality" goes beyond any intentional actions of a judge and includes the absence of [TRANSLATION] "bias [whether] involuntary or unconscious". In his opinion, the legislative reforms have not cured all of the impartiality problems.

sur toute possibilité de conflit d'intérêts et qu'ils en fassent mention au dossier de toute cause dont ils sont saisis. À ce stade, ils doivent se récuser si, en entendant l'affaire, ils violeraient l'obligation de rester impartiaux et d'éviter les conflits d'intérêts que leur imposent leur serment d'office, l'art. 608.1 de la *Loi sur les cités et villes* et le Code de déontologie. Bien que je sois convaincu que les juges municipaux prêtent leur serment d'office solennellement et avec sérieux, ils peuvent être aussi forcés de respecter cette obligation en raison de la procédure prévue aux art. 263 à 281 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*.

Les mesures prises par les juges municipaux pour devenir davantage indépendants et impartiaux montrent bien qu'ils prennent leurs obligations au sérieux. Soixante-cinq pour cent de ces juges habitent une municipalité autre que celle où ils exercent leurs fonctions judiciaires. Soixante-dix pour cent ont leurs cabinets juridiques dans une autre municipalité que celle où ils siègent. Dix pour cent n'ont même pas un cabinet privé. Quelques-uns ne pratiquent le droit que dans des domaines spécialisés.

Étant donné toutes les garanties législatives, y compris le serment d'office et les obligations exécutoires imposées aux juges municipaux, je ne saurais, en toute déférence, partager l'avis du juge Proulx selon lequel le système serait susceptible de soulever une crainte raisonnable de partialité dans l'esprit d'une personne raisonnable et bien informée.

Dans son jugement, le juge Proulx a fait droit à l'argument des intimés voulant qu'il puisse y avoir conflit d'intérêts sans même que le juge municipal s'en rende compte. Ainsi, le juge municipal qui pratique le droit dans un grand cabinet juridique ne connaît pas tous les clients de ses collègues ni toutes les causes dont ils sont chargés, etc. Cependant, un observateur raisonnable et bien informé peut fort bien connaître l'existence de tels conflits et craindre que le juge ne soit pas impartial. L'exigence d'«impartialité» va au-delà des actions délibérées du juge et comprend l'absence de «partialité [...] involontaire ou inconsciente». À son avis, les réformes législatives n'ont pas remédié à tous les problèmes d'impartialité.

While it may be true that a judge will not always be aware of a conflict, that possibility can be dealt with on a case-by-case basis. The oath sworn by the judges, the Code of ethics to which they are subject, and the restrictions set out in s. 608.1 of the *Cities and Towns Act* all combine to alleviate the apprehension of bias. A reasonably well-informed person—with full knowledge of the Quebec municipal court system, including all of its safeguards—should not have an apprehension of bias in a substantial number of cases. Therefore, I conclude that the system of part-time municipal court judges permitted to practise law in Quebec does not infringe the guarantee of judicial impartiality encompassed in s. 11(d) of the *Canadian Charter* and s. 23 of the *Quebec Charter*. Because I have found no infringement of s. 11(d), there is no need to proceed to a s. 1 analysis.

The judgment of La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier and McLachlin JJ. was delivered by

GONTHIER J.—I have had the benefit of the reasons for judgment of the Chief Justice. I agree with his conclusions and agree substantially with the reasons upon which they rest.

However, I wish to indicate that while the precise scope of “judicial independence” need not be in issue here, I respectfully disagree with the restrictive definition which he adopts for “judicial independence” as related solely to independence from government. At the same time, I agree with the Chief Justice that “[g]iving ‘judicial independence’ narrowed content does not result in a narrowed constitutional guarantee” since s. 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees both independence and impartiality as does s. 23 of the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12.

The broader understanding of “judicial independence” expressed in the following terms in *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56, at p. 69, is in my view both appropriate and important:

Bien qu'il puisse être vrai qu'un juge ne sera pas toujours conscient de l'existence d'un conflit d'intérêts, cette possibilité peut faire l'objet d'un examen cas par cas. Le serment prêté par les juges, le Code de déontologie auquel ils sont assujettis et les restrictions exposées à l'art. 608.1 de la *Loi sur les cités et villes* se combinent tous pour atténuer la crainte de partialité. Une personne raisonnablement bien informée—qui connaît parfaitement le système des cours municipales du Québec, y compris toutes les garanties qu'il comporte—ne devrait pas éprouver de crainte de partialité dans un grand nombre de cas. Par conséquent, je conclus que le système des juges municipaux à temps partiel autorisés à pratiquer le droit au Québec ne porte pas atteinte à la garantie d'impartialité judiciaire prévue à l'al. 11d) de la *Charte canadienne* et à l'art. 23 de la *Charte québécoise*. Parce que j'ai conclu qu'il n'y avait pas violation de l'al. 11d), il n'est pas nécessaire de procéder à une analyse fondée sur l'article premier.

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

LE JUGE GONTHIER—J'ai eu l'avantage de prendre connaissance des motifs de jugement du Juge en chef. Je partage ses conclusions et je suis essentiellement d'accord avec le raisonnement qui les sous-tend.

Toutefois, je tiens à indiquer que, même si la portée précise de l'«indépendance judiciaire» n'a pas à être en cause ici, je rejette, en toute déférence, le sens restreint qu'il donne à l'«indépendance judiciaire», qu'il définit comme se rapportant uniquement à l'indépendance vis-à-vis du gouvernement. En même temps, je suis d'accord avec le Juge en chef pour dire que «[l]e fait de donner à l'«indépendance judiciaire» un sens restreint ne réduit pas pour autant la garantie constitutionnelle» puisque l'al. 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et l'art. 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, L.R.Q., ch. C-12, garantissent à la fois l'indépendance et l'impartialité.

J'estime que la définition plus large de l'«indépendance judiciaire» de l'arrêt *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56, à la p. 69, est à la fois appropriée et importante:

Historically, the generally accepted core of the principle of judicial independence has been the complete liberty of individual judges to hear and decide the cases that come before them: no outsider—be it government, pressure group, individual or even another judge—should interfere in fact, or attempt to interfere, with the way in which a judge conducts his or her case and makes his or her decision.

This was consistent with the thinking expressed previously by Le Dain J. in *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673, at p. 685:

As such, it connotes not merely a state of mind or attitude in the actual exercise of judicial functions, but a status or relationship to others, particularly to the executive branch of government, that rests on objective conditions or guarantees. [Emphasis added.]

Similar expressions may be found, as follows:

Independence

2.02 Judges individually shall be free, and it shall be their duty, to decide matters before them impartially, in accordance with their assessment of the facts and their understanding of the law without any restrictions, influences, inducements, pressures, threats or interferences, direct or indirect, from any quarter or for any reason.

(*Universal Declaration on the Independence of Justice*, First World Conference on the Independence of Justice, Montréal, June 10, 1983, in S. Shetreet and J. Deschênes, eds., *Judicial Independence: The Contemporary Debate* (1985), 447, at p. 450.)

The independence of the individual judge is comprised of two essential elements: substantive independence and personal independence. Substantive independence means that in the making of judicial decisions and exercising other official duties, individual judges are subject to no other authority but the law.

Independence of the judiciary implies not only that a judge should be free from executive or legislative encroachment and from political pressures and entanglements but also that he should be removed from financial or business entanglement likely to affect or rather to

Historiquement, ce qui a généralement été accepté comme l'essentiel du principe de l'indépendance judiciaire a été la liberté complète des juges pris individuellement d'instruire et de juger les affaires qui leur sont soumises: personne de l'extérieur—que ce soit un gouvernement, un groupe de pression, un particulier ou même un autre juge—ne doit intervenir en fait, ou tenter d'intervenir, dans la façon dont un juge mène l'affaire et rend sa décision.

Cela était conforme avec la pensée exprimée antérieurement par le juge Le Dain dans l'arrêt *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, à la p. 685:

Comme tel, il connote non seulement un état d'esprit ou une attitude dans l'exercice concret des fonctions judiciaires, mais aussi un statut, une relation avec autrui, particulièrement avec l'organe exécutif du gouvernement, qui repose sur des conditions ou garanties objectives. [Je souligne.]

On trouve des expressions semblables dans les textes suivants:

Indépendance

2.02 Le juge est libre et tenu de régler les affaires dont il est saisi en toute impartialité, selon son interprétation des faits et de la loi, sans être soumis à des restrictions, des influences, des incitations, des pressions, des menaces ou des ingérences, directes ou indirectes, de quelque origine que ce soit.

(*Déclaration universelle sur l'Indépendance de la Justice*, Première conférence mondiale sur l'Indépendance de la Justice, Montréal, 10 juin 1983, dans S. Shetreet et J. Deschênes, éd., *Judicial Independence: The Contemporary Debate* (1985), 462, à la p. 465.)

[TRADUCTION] L'indépendance du juge pris individuellement comporte deux éléments essentiels: l'indépendance fondamentale et l'indépendance personnelle. L'indépendance fondamentale signifie qu'en rendant des décisions judiciaires et en exerçant d'autres fonctions officielles, chaque juge, pris individuellement, n'est assujéti qu'à l'autorité de la loi.

L'indépendance du pouvoir judiciaire implique non seulement qu'un juge doit être à l'abri des pressions gouvernementales et politiques et des démêlés politiques, mais qu'il doit aussi être tenu à l'écart des démêlés financiers ou d'affaires susceptibles d'influer,

seem to affect him in the exercise of his judicial functions.

(S. Shetreet, "Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges", in Shetreet and Deschênes, *op. cit.*, at pp. 598-99.)

One method of promoting impartiality is to attempt to ensure that the judge is free from outside interference by the litigants or other interested parties, interference which is intended to bias the judge. In other words, the purpose of judicial independence, which is the freedom from relationships which could reasonably induce bias, is to promote judicial impartiality.

(I. Greene, "The Doctrine of Judicial Independence Developed by the Supreme Court of Canada" (1988), 26 *Osgoode Hall L.J.* 177, at pp. 191-92.)

As stated above by this Court, while independence from government is a most important aspect of "judicial independence" and in recent years has been the focus of several decisions before this Court and of a number of legal studies, it does not encompass the full scope of "judicial independence". The same position has been taken by the European Court of Human Rights which has repeatedly decided that an independent tribunal within the meaning of s. 6(1) of the *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 213 U.N.T.S. 222, which reads as follows:

Article 6

(1) In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. . .

includes both independence from government and independence from the parties to the litigation (see *Eur. Court H. R., Ringeisen* case, judgment of 16 July 1971, Series A No. 13; *Eur. Court H. R., case of Le Compte, Van Leuven and De Meyere*, judgment of 23 June 1981, Series A No. 43; *Eur. Court H. R., Piersack* case, judgment of 1 October 1982, Series A

ou plutôt de sembler influencer, sur lui dans l'exercice de ses fonctions judiciaires.

(S. Shetreet, «Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges», dans Shetreet et Deschênes, *op. cit.*, aux pp. 598 et 599.)

[TRADUCTION] Une façon de favoriser l'impartialité consiste à s'efforcer de s'assurer que le juge est à l'abri de toute intervention extérieure des parties ou d'autres personnes intéressées, intervention qui vise à l'influencer. En d'autres termes, l'indépendance judiciaire, qui consiste à être dégagé de toute relation qui pourrait raisonnablement entraîner la partialité, a pour objet de favoriser l'impartialité judiciaire.

(I. Greene, «The Doctrine of Judicial Independence Developed by the Supreme Court of Canada» (1988), 26 *Osgoode Hall L.J.* 177, aux pp. 191 et 192.)

Comme l'a déjà affirmé notre Cour, quoique l'indépendance vis-à-vis du gouvernement soit un aspect très important de l'«indépendance judiciaire» et qu'elle ait fait l'objet, au cours des dernières années, de plusieurs décisions de la Cour et d'un certain nombre d'études de doctrine, elle ne couvre pas tout le domaine de l'«indépendance judiciaire». La même position a été adoptée par la Cour européenne des droits de l'homme qui a, à maintes reprises, décidé qu'un tribunal indépendant au sens du par. 6(1) de la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 213 R.T.N.U. 223, dont voici le texte:

Article 6

1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. . .

inclut à la fois l'indépendance vis-à-vis du gouvernement et l'indépendance vis-à-vis des parties au litige (voir *Cour Eur. D. H., affaire Ringeisen*, arrêt du 16 juillet 1971, série A n° 13; *Cour Eur. D. H., affaire Le Compte, Van Leuven et De Meyere*, arrêt du 23 juin 1981, série A n° 43; *Cour Eur. D. H., affaire Piersack*, arrêt du 1^{er} octobre 1982, série A n° 53; *Cour*

No. 53; Eur. Court H. R., case of *Campbell and Fell*, judgment of 28 June 1984, Series A No. 80).

Professor Shetreet writes to the same effect, underlining the importance of safeguarding independence of the judiciary *vis-à-vis* the parties:

Independence of the judiciary has normally been thought of as freedom from interference by the Executive or Legislature in the exercise of the judicial function. This, for example, was the conception expressed by the International Congress of Jurists at New Delhi in 1959 and arises from the fact that historically the independence of the judiciary was endangered by parliaments and monarchs. In modern times, with the steady growth of the corporate giants, it is of utmost importance that the independence of the judiciary from business or corporate interests should also be secured. In short, independence of the judiciary implies not only that a judge should be free from governmental and political pressure and political entanglements but also that he should be removed from financial or business entanglements likely to affect, or rather to seem to affect, him in the exercise of his judicial functions. [Emphasis added.]

(S. Shetreet, *Judges on Trial* (1976), at pp. 17-18.)

The protection of personal independence is not confined to the concern over potential pressures on judges as a result of undue executive control. Personal independence is also protected against potential pressures from the parties to the case. This is the rationale behind the doctrine of judicial immunity which shields the judge against actions for words, acts, or omissions in the discharge of his judicial function.

(Shetreet, "Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges", *op. cit.*, at p. 623.)

The doctrine of judicial immunity as a protection of the independence of judges *vis-à-vis* the parties was expressed in colorful terms by Lord Denning, M.R., in the case of *Sirros v. Moore*, [1975] 1 Q.B. 118, quoted in the case of *Morier v. Rivard*, [1985] 2 S.C.R. 716, at p. 739:

If the reason underlying this immunity is to ensure "that they may be free in thought and independent in

Eur. D. H., affaire *Campbell et Fell*, arrêt du 28 juin 1984, série A n° 80).

Le professeur Shetreet abonde dans le même sens et souligne l'importance de préserver l'indépendance des juges vis-à-vis des parties:

[TRADUCTION] L'indépendance du pouvoir judiciaire est normalement conçue comme le fait d'être à l'abri de toute intervention du pouvoir exécutif ou du corps législatif dans l'exercice des fonctions judiciaires. C'était là par exemple la conception du Congrès international de juristes qui s'est tenu à New Delhi, en 1959; elle découle du fait qu'historiquement l'indépendance du pouvoir judiciaire était menacée par les parlements et les monarches. De nos jours, avec la croissance incessante de sociétés géantes, il est de la plus grande importance d'assurer aussi l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis des intérêts d'entreprises ou de sociétés. En bref, l'indépendance du pouvoir judiciaire implique non seulement qu'un juge doit être à l'abri des pressions gouvernementales et politiques et des démêlés politiques, mais qu'il doit aussi être tenu à l'écart des démêlés financiers ou d'affaires susceptibles d'influer, ou plutôt de sembler influencer, sur lui dans l'exercice de ses fonctions judiciaires. [Je souligne.]

(S. Shetreet, *Judges on Trial* (1976), aux pp. 17 et 18.)

[TRADUCTION] La protection de l'indépendance personnelle ne se limite pas à s'inquiéter des pressions qui peuvent être exercées sur des juges par suite d'un contrôle abusif de la part de l'exécutif. L'indépendance personnelle est aussi protégée contre les pressions qui peuvent être exercées par les parties au litige. C'est là la raison d'être de la théorie de l'immunité judiciaire qui protège le juge contre toute action intentée par suite de propos, d'actes ou d'omissions dans l'exercice de ses fonctions judiciaires.

(Shetreet, «Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges», *loc. cit.*, à la p. 623.)

La théorie de l'immunité judiciaire, à titre de protection de l'indépendance des juges vis-à-vis des parties, est exposée de façon colorée par le maître des rôles lord Denning dans l'affaire *Sirros v. Moore*, [1975] 1 Q.B. 118, citée dans l'arrêt *Morier c. Rivard*, [1985] 2 R.C.S. 716, aux pp. 739 et 740:

[TRADUCTION] Si la raison d'être de l'immunité est de garantir qu'ils «soient libres d'esprit et indépendants

judgment," it applies to every judge, whatever his rank. Each should be protected from liability to damages when he is acting judicially. Each should be able to do his work in complete independence and free from fear. He should not have to turn the pages of his books with trembling fingers, asking himself: "If I do this, shall I be liable in damages?"

As judicial independence is a safeguard for judicial impartiality, understanding of its full scope is important to the fullness of protection of judicial impartiality. This is particularly so as breaches of independence are generally more easily identifiable to factual circumstances and hence easier to prove than bias itself which is essentially a state of mind.

In the present appeal, the respondents raise a number of aspects pertaining to the status of municipal judges as practising lawyers. Some of these may be viewed as relating to a possible lack of independence from the parties while others pertain directly to the thinking processes of the judge. All of them can be considered as affecting the appearance of impartiality as well as being linked to this combined status of lawyer and part-time judge. I accept that they may be considered as pertaining to institutional impartiality and concur in the analysis made in this respect by the Chief Justice and in his reasons for concluding that the system of part-time municipal court judges who are allowed to practise law in Quebec does not infringe the guarantee of judicial impartiality under s. 11(d) of the Canadian *Charter* and s. 23 of the Quebec *Charter*.

I would therefore likewise allow the appeal and answer the first constitutional question in the negative, no answer being therefore required to the second constitutional question.

Appeal allowed.

Solicitors for the appellant: Marise Visocchi, Jean-Yves Bernard and Claude Bouchard, Ste-Foy.

de pensée» elle s'applique à tous les juges indépendamment de leur rang. Tout juge doit être à l'abri de toute action en responsabilité lorsqu'il agit de façon judiciaire. Tout juge devrait être en mesure de travailler en toute indépendance et à l'abri de toute crainte. Il ne doit pas feuilleter ses recueils en tremblant et en se demandant «Si je prends ce parti, suis-je exposé à une action en responsabilité?»

Comme l'indépendance judiciaire est une garantie de l'impartialité judiciaire, il importe d'en saisir toute la portée si on veut assurer la pleine protection de l'impartialité judiciaire. Cela est d'autant plus vrai que les manquements à l'indépendance sont généralement plus faciles à identifier dans les faits et, par conséquent, plus faciles à prouver que l'impartialité elle-même qui est essentiellement un état d'esprit.

Dans le présent pourvoi, les intimés soulèvent un certain nombre d'aspects relatifs au statut des juges municipaux qui continuent d'exercer leur profession d'avocat. Certains de ces aspects peuvent être considérés comme se rapportant à une absence possible d'indépendance vis-à-vis des parties tandis que d'autres ont trait directement au processus de réflexion du juge. Tous ces aspects peuvent être considérés comme influant sur l'apparence d'impartialité et comme liés à ce statut mixte d'avocat et de juge à temps partiel. J'accepte qu'ils puissent être perçus comme ayant trait à l'impartialité institutionnelle et je souscris à l'analyse effectuée à cet égard par le Juge en chef et à ses raisons de conclure que le système des juges municipaux à temps partiel autorisés à pratiquer le droit au Québec ne porte pas atteinte à la garantie d'impartialité judiciaire prévue à l'al. 11d) de la *Charte* canadienne et à l'art. 23 de la *Charte* québécoise.

Par conséquent, je suis également d'avis d'accueillir le pourvoi et de répondre par la négative à la première question constitutionnelle. Vu la réponse donnée à cette première question, il n'est pas nécessaire de répondre à la deuxième question constitutionnelle.

Pourvoi accueilli.

Procureurs de l'appellant: Marise Visocchi, Jean-Yves Bernard et Claude Bouchard, Ste-Foy.

Solicitors for the respondent Lippé: Brochet, Dussault & Associés, Ste-Foy; Pierre Béliveau, Montréal.

Solicitor for the other respondents: Herman Bédard, Québec.

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

Solicitors for the interveners the R.C.M. of Jacques-Cartier and the Municipality of Fossambault-sur-le-Lac: Flynn, Rivard, Québec.

Procureurs de l'intimée Lippé: Brochet, Dussault & Associés, Ste-Foy; Pierre Béliveau, Montréal.

*Procureur des autres intimés: Herman Bédard,
a Québec.*

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

Procureurs des intervenantes la M.R.C. de la Jacques-Cartier et la municipalité de Fossambault-sur-le-Lac: Flynn, Rivard, Québec.