

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), ^f M^e Marc Jessop, *ès qualités* et al. (Cour municipale de Ste-Foy) *Mis en cause*

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
- 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. ^h

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.

Jean-Yves Bernard, Claude Bouchard and Marise Visocchi, for the appellant. ^j

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 récusation. 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*.