

**Her Majesty The Queen in Right of
Alberta** *Appellant*

v.

**Devon Gary Ell, John Michael Maguire and
Roselynn Margaret Spencer** *Respondents*

and

**Attorney General of Canada, Attorney
General of Ontario, Attorney General
of Quebec, Attorney General of British
Columbia, Attorney General for
Saskatchewan and Association of Justices of
the Peace of Ontario** *Interveners*

INDEXED AS: ELL v. ALBERTA

Neutral citation: 2003 SCC 35.

File No.: 28261.

2003: February 12; 2003: June 26.

Present: McLachlin C.J. and Gonthier, Iacobucci, Major,
Bastarache, Binnie, Arbour, LeBel and Deschamps JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ALBERTA

Constitutional law — Judicial independence — Security of tenure — Justices of the peace — Provincial legislation requiring all justices of the peace who exercise judicial functions to meet qualifications decided upon by an independent Judicial Council — Whether legislation infringes guarantees of judicial independence — Whether removal from office of justices of the peace who did not meet qualifications violated their security of tenure — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 11(d) — Constitution Act, 1867, preamble — Justice of the Peace Act, R.S.A. 1980, c. J-3, s. 2.4(8) — Justice Statutes Amendment Act, 1998, S.A. 1998, c. 18.

The respondents are challenging the constitutionality of legislative reforms that seek to improve the qualifications and independence of Alberta's justices of the peace. The challenged amendments to the *Justice of the Peace Act* require all justices of the peace who exercise judicial functions to meet qualifications decided upon by an independent Judicial Council. The Judicial Council

**Sa Majesté la Reine du chef de
l'Alberta** *Appelante*

c.

**Devon Gary Ell, John Michael Maguire et
Roselynn Margaret Spencer** *Intimés*

et

**Procureur général du Canada, procureur
général de l'Ontario, procureur général du
Québec, procureur général de la Colombie-
Britannique, procureur général de la
Saskatchewan et Association of Justices of the
Peace of Ontario** *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : ELL c. ALBERTA

Référence neutre : 2003 CSC 35.

Nº du greffe : 28261.

2003 : 12 février; 2003 : 26 juin.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges
Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour,
LeBel et Deschamps.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

Droit constitutionnel — Indépendance judiciaire — Inamovibilité — Juges de paix — Loi provinciale exigeant que tous les juges de paix qui exercent des fonctions judiciaires aient les qualifications fixées par un conseil de la magistrature indépendant — La loi porte-t-elle atteinte aux garanties d'indépendance judiciaire? — La destitution des juges de paix n'ayant pas les qualifications requises porte-t-elle atteinte à leur inamovibilité? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 11d) — Loi constitutionnelle de 1867, préambule — Justice of the Peace Act, R.S.A. 1980, ch. J-3, art. 2.4(8) — Justice Statutes Amendment Act, 1998, S.A. 1998, ch. 18.

Les intimés contestent la constitutionnalité de réformes législatives destinées à relever les qualifications des juges de paix albertains et à accroître leur indépendance. Les modifications contestées, qui ont été apportées à la *Justice of the Peace Act* exigent que tous les juges de paix qui exercent des fonctions judiciaires aient les qualifications fixées par un conseil de la magistrature

unanimously agreed on minimum qualifications of membership in the Law Society of Alberta and five years related experience. The respondents, who had been appointed as justices of the peace prior to the amendments, did not meet these requirements. They were removed from office and were offered administrative positions as non-presiding justices of the peace. The respondents applied for a declaration that s. 2.4(8) of the amended *Justice of the Peace Act*, which removed them from office, contravened their constitutionally required security of tenure and independence. The chambers judge granted the application and declared the provision to be of no force and effect as it applied to them. The Court of Appeal upheld the decision.

Held: The appeal should be allowed.

The principle of judicial independence applies to the position of the respondents as a result of their authority to exercise judicial functions directly related to the enforcement of law in the court system and to perform numerous judicial functions that significantly affect the rights and liberties of individuals. The respondents played an important role in assisting the provincial and superior courts in fulfilling the judiciary's constitutional mandate and they were constitutionally required to be independent in the exercise of their duties. The Legislature's removal of the respondents from office did not violate their security of tenure, however, and so did not contravene the principle of judicial independence. The essence of security of tenure is that members of a tribunal be free from arbitrary or discretionary removal from office. Removal from office that is reasonably intended to further the interests that underlie the principle of judicial independence — namely, public confidence in the administration of justice, and the maintenance of a strong and independent judiciary that is able to uphold the rule of law and the values of our Constitution — is not arbitrary. It is evident that in this case the Legislature concluded that the positive impact of the reforms on the interests that underlie judicial independence outweighed any negative impact of the respondents' removal from office. A reasonable and informed person would perceive the legislative amendments to strengthen the qualifications and independence of Alberta's justices of the peace.

The respondents do not dispute the merits of the reforms but argue that the amendments should apply only to new appointments to office. Once it is established that the office is in need of significant structural reform, however, a requirement of "grandfathering" incumbents serves only to delay that reform. Moreover, public confidence in the administration of justice could be harmed by

indépendant. Le conseil de la magistrature a convenu à l'unanimité que, pour être nommé, il fallait au moins être membre du barreau de l'Alberta et avoir au moins cinq ans d'expérience pertinente. Les intimés, qui avaient été nommés juges de paix avant les modifications apportées, ne satisfaisaient pas à ces exigences. Ils ont été destitués et se sont vu offrir des fonctions administratives à titre de juges de paix non présidant. Les intimés ont présenté une demande de jugement déclarant que le par. 2.4(8) de la *Justice of the Peace Act* modifiée, à l'origine de leur destitution, portait atteinte à l'inamovibilité et à l'indépendance dont ils doivent bénéficier en vertu de la Constitution. Le juge en chambre a accueilli la demande et déclaré la disposition inopérante à leur égard. La Cour d'appel de l'Alberta a confirmé cette décision.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli.

Le principe de l'indépendance judiciaire s'applique à la charge des intimés en raison de leur pouvoir d'exercer des fonctions judiciaires directement liées à l'application de la loi au sein du système judiciaire, ainsi que maintes fonctions judiciaires ayant une incidence importante sur les droits et libertés des citoyens. Les intimés aidaient grandement les cours provinciales et supérieures à remplir le mandat constitutionnel confié au pouvoir judiciaire et leur indépendance dans l'exercice de leurs fonctions était une exigence constitutionnelle. Cependant, la destitution des intimés par la législature ne portait pas atteinte à leur inamovibilité et ne contrevenait donc pas au principe de l'indépendance judiciaire. L'inamovibilité vise essentiellement à empêcher que les membres d'un tribunal fassent l'objet d'une destitution arbitraire ou discrétionnaire. N'est pas arbitraire la destitution raisonnablement conçue pour servir les intérêts qui sous-tendent le principe de l'indépendance judiciaire — à savoir la confiance du public dans l'administration de la justice et le maintien d'un pouvoir judiciaire fort et indépendant capable de faire respecter la primauté du droit et les valeurs consacrées par notre Constitution. Il est évident qu'en l'espèce la législature a conclu que l'incidence positive des réformes sur les intérêts qui sous-tendent l'indépendance judiciaire l'emportait sur l'incidence négative de la destitution des intimés. Une personne raisonnable et renseignée considérerait que les modifications législatives renforcent l'indépendance des juges de paix albertains et relèvent leurs qualifications.

Les intimés ne contestent pas le bien-fondé des réformes, mais ils font valoir que les modifications ne devraient s'appliquer qu'aux nouvelles nominations. Toutefois, dès qu'il est établi que la charge a besoin d'une réforme structurelle importante, l'établissement d'une disposition maintenant les « droits acquis » des titulaires de la charge ne contribue qu'à retarder la mise

retaining those individuals who do not meet the qualifications for eligibility that an independent Judicial Council, with intimate knowledge of the duties of office, have determined to be the minimum necessary. Finally, the manner in which the reforms were implemented lessened as much as possible the legislation's adverse impact upon the respondents.

Cases Cited

Referred to: *Reference re Adoption Act*, [1938] S.C.R. 398; *R. v. Bush* (1888), 15 O.R. 398; *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673; *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3; *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*, [2002] 1 S.C.R. 405, 2002 SCC 13; *Baron v. Canada*, [1993] 1 S.C.R. 416; *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3; *Therrien (Re)*, [2001] 2 S.C.R. 3, 2001 SCC 35; *R. v. Généreux*, [1992] 1 S.C.R. 259.

Statutes and Regulations Cited

Act of Settlement, 12 & 13 Will. 3, c. 2.
Act to Amend the Justices of the Peace Act, R.S.N.W.T. 1988, c. 39 (Supp.), ss. 5, 8.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 7, 8, 11(d), (e).
Constitution Act, 1867, preamble, ss. 92(14), 96 to 100.
Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46, ss. 2 "justice", 515.
Justice of the Peace Act, R.S.A. 1980, c. J-3, ss. 2.1(1) [ad. 1998, c. 18, s. 3], (2) [idem], (5) [idem], 2.2 [idem], 2.4(8) [idem], 5 [rep. 1998, c. 18, s. 3], 5.1 [ad. 1991, c. 21, s. 16; rep. 1998, c. 18, s. 3], 5.2 [idem].
Justices of the Peace Act, 1988, S.S. 1988-89, c. J-5.1, s. 6(7).
Justices of the Peace Act, 1989, S.O. 1989, c. 46, s. 4(4).
Justice Statutes Amendment Act, 1998, S.A. 1998, c. 18, s. 3.
Miscellaneous Statutes Amendment Act, 1991, S.A. 1991, c. 21, s. 16.

Authors Cited

Alberta Hansard, March 11, 1998, p. 811.
 Doob, Anthony N., Patricia M. Baranek and Susan M. Addario. *Understanding Justices: A Study of Canadian Justices of the Peace*. Toronto: Centre of Criminology, University of Toronto, 1991.
 Friedland, Martin L. *Detention before Trial: A Study of Criminal Cases Tried in the Toronto Magistrates' Courts*. Toronto: University of Toronto Press, 1965.

en œuvre de cette réforme. De plus, le maintien en poste de personnes ne satisfaisant pas aux conditions minimales d'admissibilité fixées par un conseil de la magistrature indépendant, qui a une connaissance approfondie des fonctions de la charge, pourrait avoir pour effet d'ébranler la confiance du public dans l'administration de la justice. Enfin, la manière dont les réformes ont été mises en œuvre a réduit au minimum l'incidence négative de la mesure législative sur les intimés.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés : *Reference re Adoption Act*, [1938] R.C.S. 398; *R. c. Bush* (1888), 15 O.R. 398; *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673; *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*, [2002] 1 R.C.S. 405, 2002 CSC 13; *Baron c. Canada*, [1993] 1 R.C.S. 416; *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3; *Therrien (Re)*, [2001] 2 R.C.S. 3, 2001 CSC 35; *R. c. Généreux*, [1992] 1 R.C.S. 259.

Lois et règlements cités

Act of Settlement, 12 & 13 Will. 3, ch. 2.
Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 7, 8, 11(d), (e).
Code criminel, L.R.C. 1985, ch. C-46, art. 2 « juge de paix », 515.
Justice of the Peace Act, R.S.A. 1980, ch. J-3, art. 2.1(1) [aj. 1998, ch. 18, art. 3], (2) [idem], (5) [idem], 2.2 [idem], 2.4(8) [idem], 5 [abr. 1998, ch. 18, art. 3], 5.1 [aj. 1991, ch. 21, art. 16; abr. 1998, ch. 18, art. 3], 5.2 [idem].
Justice Statutes Amendment Act, 1998, S.A. 1998, ch. 18, art. 3.
Loi constitutionnelle de 1867, préambule, art. 92(14), 96 à 100.
Loi de 1988 sur les juges de paix, L.S. 1988-89, ch. J-5.1, art. 6(7).
Loi de 1989 sur les juges de paix, L.O. 1989, ch. 46, art. 4(4).
Loi modifiant la Loi sur les juges de paix, L.R.T.N.-O. 1988, ch. 39 (suppl.), art. 5, 8.
Miscellaneous Statutes Amendment Act, 1991, S.A. 1991, ch. 21, art. 16.

Doctrine citée

Alberta Hansard, 11 mars 1998, p. 811.
 Doob, Anthony N., Patricia M. Baranek and Susan M. Addario. *Understanding Justices: A Study of Canadian Justices of the Peace*. Toronto: Centre of Criminology, University of Toronto, 1991.
 Friedland, Martin L. *Detention before Trial: A Study of Criminal Cases Tried in the Toronto Magistrates' Courts*. Toronto: University of Toronto Press, 1965.

Klinck, J. E. *Report of the Justice of the Peace Committee*. Alberta: Ministry of the Attorney General, 1986.
 Manitoba. Law Reform Commission. *The Independence of Justices of the Peace and Magistrates*, Report No. 75. Winnipeg: Queen's Printer, 1991.
 McRuer, James Chalmers. *Royal Commission Inquiry Into Civil Rights*, Report No. 1, vol. 2, c. 38. Toronto: Queen's Printer, 1968.
 Mewett, Alan W. *Report to the Attorney General of Ontario on the Office and Function of Justices of the Peace in Ontario*, 1981.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal, [2001] 1 W.W.R. 606, 83 Alta. L.R. (3d) 215, 266 A.R. 266, 25 Admin. L.R. (3d) 17, 49 C.P.C. (4th) 18, [2000] A.J. No. 1101 (QL), 2000 ABCA 248, affirming a decision of the Court of Queen's Bench (1999), 240 A.R. 146, 28 C.P.C. (4th) 342, 60 C.R.R. (2d) 107, [1999] A.J. No. 451 (QL), 1999 ABQB 45. Appeal allowed.

Robert C. Maybank and Christine Enns, for the appellant.

Alan D. Hunter, Q.C., Sheilah L. Martin, Q.C., and James T. Eamon, for the respondents.

David Sgayias, Q.C., and Jan Brongers, for the intervener the Attorney General of Canada.

Janet E. Minor and Sean Hanley, for the intervener the Attorney General of Ontario.

Monique Rousseau and Julie Dassylva, for the intervener the Attorney General of Quebec.

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

Graeme G. Mitchell, Q.C., for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

Paul B. Schabas and Catherine Beagan Flood, for the intervener the Association of Justices of the Peace of Ontario.

The judgment of the Court was delivered by

1

MAJOR J. — At issue in this appeal is the constitutionality of legislative reforms that seek to improve the qualifications and independence of Alberta's

Klinck, J. E. *Report of the Justice of the Peace Committee*. Alberta : Ministry of the Attorney General, 1986.
 Manitoba. Commission de réforme du droit. *The Independence of Justices of the Peace and Magistrates*, Report No. 75. Winnipeg : Queen's Printer, 1991.
 McRuer, James Chalmers. *Royal Commission Inquiry Into Civil Rights*, Report No. 1, vol. 2, c. 38. Toronto : Queen's Printer, 1968.
 Mewett, Alan W. *Report to the Attorney General of Ontario on the Office and Function of Justices of the Peace in Ontario*, 1981.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta, [2001] 1 W.W.R. 606, 83 Alta. L.R. (3d) 215, 266 A.R. 266, 25 Admin. L.R. (3d) 17, 49 C.P.C. (4th) 18, [2000] A.J. No. 1101 (QL), 2000 ABCA 248, confirmant une décision de la Cour du Banc de la Reine (1999), 240 A.R. 146, 28 C.P.C. (4th) 342, 60 C.R.R. (2d) 107, [1999] A.J. No. 451 (QL), 1999 ABQB 45. Pourvoi accueilli.

Robert C. Maybank et Christine Enns, pour l'appelante.

Alan D. Hunter, c.r., Sheilah L. Martin, c.r., et James T. Eamon, pour les intimés.

David Sgayias, c.r., et Jan Brongers, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Janet E. Minor et Sean Hanley, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Monique Rousseau et Julie Dassylva, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

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

Graeme G. Mitchell, c.r., pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Paul B. Schabas et Catherine Beagan Flood, pour l'intervenante Association of Justices of the Peace of Ontario.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE MAJOR — Le présent pourvoi porte sur la constitutionnalité de réformes législatives destinées à relever les qualifications des juges de paix

justices of the peace. The challenged amendments to the *Justice of the Peace Act*, R.S.A. 1980, c. J-3, require all justices of the peace who exercise judicial functions to meet qualifications decided upon by an independent Judicial Council.

The respondents, and other justices of the peace appointed prior to the amendments, did not meet the qualifications. They were removed from office, but were offered administrative positions as non-presiding justices of the peace.

The courts below held that the removal of the respondents from office contravenes the principle of judicial independence. With respect, I disagree. The principle of judicial independence must be interpreted in light of the public interests it is meant to protect: a strong and independent judiciary capable of upholding the rule of law and our constitutional order, and public confidence in the administration of justice. The reforms in this case reflect a good faith and considered decision of the Legislature that was intended to promote these interests. As a result, the legislation does not undermine the perception of independence in the mind of a reasonable and informed person, and is respectful of the principle of judicial independence. I would allow the appeal.

I. Factual Background

Justices of the peace have played an important role in Canada's administration of justice since the adoption of the position from England in the 18th century. It has long been accepted that s. 92(14) of the *Constitution Act, 1867* confers upon the provinces full control over the appointment and regulation of these judicial officers. See *Reference re Adoption Act*, [1938] S.C.R. 398, *per* Duff C.J., at p. 406, citing *R. v. Bush* (1888), 15 O.R. 398 (Q.B.), at p. 405:

The administration of justice could not be carried on in the Provinces effectually without the appointment of justices of the peace and police magistrates, and the

albertains et à accroître leur indépendance. Les modifications contestées, qui ont été apportées à la *Justice of the Peace Act*, R.S.A. 1980, ch. J-3, exigent que tous les juges de paix qui exercent des fonctions judiciaires aient les qualifications fixées par un conseil de la magistrature indépendant.

Les intimés, ainsi que d'autres juges de paix nommés avant les modifications apportées, n'avaient pas les qualifications requises. Ils ont été destitués, mais se sont vu offrir des fonctions administratives à titre de juges de paix non présidant.

Les cours d'instance inférieure ont conclu que la destitution des intimés contrevient au principe de l'indépendance judiciaire. En toute déférence, je ne partage pas leur avis. Le principe de l'indépendance judiciaire doit être interprété à la lumière des intérêts du public qu'il est censé protéger : un pouvoir judiciaire fort et indépendant capable d'assurer le respect de la primauté du droit et de notre ordre constitutionnel, et la confiance du public dans l'administration de la justice. Les réformes dont il est question en l'espèce reflètent une décision que la législature a prise de bonne foi et de façon réfléchie dans le but de promouvoir ces intérêts. Par conséquent, la mesure législative en cause ne mine pas la perception d'indépendance qu'aurait une personne raisonnable et renseignée, et elle respecte le principe de l'indépendance judiciaire. Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi.

I. Les faits

Les juges de paix jouent un rôle important dans l'administration de la justice au Canada depuis que la charge qu'ils occupent a été empruntée à l'Angleterre au XVIII^e siècle. Il est reconnu depuis longtemps que le par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* assujettit au contrôle total des provinces la nomination et la réglementation de ces officiers de justice. Voir *Reference re Adoption Act*, [1938] R.C.S. 398, p. 406, où le juge en chef Duff, cite le passage suivant de la décision *R. c. Bush* (1888), 15 O.R. 398 (B.R.), p. 405 :

[TRADUCTION] Il ne saurait y avoir d'administration efficace de la justice dans les provinces sans la nomination de juges de paix et de magistrats de police, et la

2

3

4

conclusion seems to me to be irresistible that it was intended that the appointment of these and other officers, whose duty it should be to aid in the administration of justice, should be left in the hands of the Provincial Legislatures.

5

The powers and authority of justices of the peace have waxed and waned over time and across the country. In many provinces, they have come to occupy a critical role as the point of entry into the criminal justice system, with jurisdiction over bail hearings and the issuance of search warrants. As a result of an increased recognition of their important functions, numerous commissions have issued reports describing problems with the office and making recommendations for change: see Hon. J. C. McRuer, *Royal Commission Inquiry Into Civil Rights* (1968), Report No. 1, vol. 2, c. 38 (“McRuer Commission”); A. W. Mewett, *Report to the Attorney General of Ontario on the Office and Function of Justices of the Peace in Ontario* (1981) (“Mewett Report”); J. E. Klinck, *Report of the Justice of the Peace Committee* (1986); the Manitoba Law Reform Commission, *The Independence of Justices of the Peace and Magistrates* (1991), Report No. 75 (“Manitoba Report”); and A. N. Doob, P. M. Baranek and S. M. Addario, *Understanding Justices: A Study of Canadian Justices of the Peace* (1991) (“Doob Report”).

6

These reports have invariably indicated a pressing need to improve both the independence and qualifications of justices of the peace. The McRuer Commission concluded, at p. 524, with regard to Ontario’s justices of the peace:

... the whole concept, that the office should stand as a safeguard of the civil rights of the individual against the exercise of arbitrary police power, is in many cases, and probably in most cases, little more than a sham. In saying this we do not want to be taken as condemning individuals. We are condemning a system under which many conscientious and dedicated individuals are required to work.

Many provinces have enacted significant reforms since then in an effort to meet the stated concerns: in Ontario, the *Justices of the Peace Act, 1989*, S.O. 1989, c. 46, s. 4(4); in Saskatchewan, *The Justices of*

conclusion que la nomination de ces officiers de justice et d’autres agents — dont la mission doit consister à faciliter l’administration de la justice — est censée relever des législatures provinciales me paraît incontournable.

Dans notre pays, les pouvoirs et le mandat des juges de paix ont varié au fil des ans. Dans maintes provinces, les juges de paix — compétents pour tenir des enquêtes sur cautionnement et décerner des mandats de perquisition — en sont venus à jouer un rôle crucial au seuil du système de justice criminelle. La reconnaissance accrue de l’importance de leurs fonctions est à l’origine de la publication de nombreux rapports de commission décrivant les problèmes liés à cette charge et recommandant des changements : voir l’honorable J. C. McRuer, *Royal Commission Inquiry Into Civil Rights* (1968), rapport n° 1, vol. 2, ch. 38 (« commission McRuer »); A. W. Mewett, *Report to the Attorney General of Ontario on the Office and Function of Justices of the Peace in Ontario* (1981) (« rapport Mewett »); J. E. Klinck, *Report of the Justice of the Peace Committee* (1986); Commission de réforme du droit du Manitoba, *The Independence of Justices of the Peace and Magistrates* (1991), rapport n° 75 (« rapport manitobain »); A. N. Doob, P. M. Baranek et S. M. Addario, *Understanding Justices : A Study of Canadian Justices of the Peace* (1991) (« rapport Doob »).

Ces rapports soulignent tous, sans exception, l’urgence d’accroître l’indépendance des juges de paix et de relever leurs qualifications. La commission McRuer a conclu ce qui suit à propos des juges de paix ontariens (à la p. 524) :

[TRADUCTION] ... toute l’idée selon laquelle cette charge devrait servir à protéger les droits civils des particuliers contre l’exercice arbitraire des pouvoirs de la police n’est dans bien des cas, voire dans la plupart des cas, guère plus que de la frime. Nous ne voulons pas que l’on croie que, par ces propos, nous condamnons des personnes en particulier. Nous condamnons un système dans le cadre duquel de nombreuses personnes consciencieuses et dévouées doivent travailler.

Depuis lors, maintes provinces ont adopté des réformes importantes afin de dissiper les inquiétudes exprimées : en Ontario, la *Loi de 1989 sur les juges de paix*, L.O. 1989, ch. 46, par. 4(4);

the Peace Act, 1988, S.S. 1988-89, c. J-5.1, s. 6(7); and in the Northwest Territories, *An Act to Amend the Justices of the Peace Act*, R.S.N.W.T. 1988, c. 39 (Supp.), ss. 5 and 8.

Alberta enacted legislative reforms to the office in 1991: see the *Miscellaneous Statutes Amendment Act*, 1991, S.A. 1991, c. 21, s. 16. The legislation brought in two significant changes. First, security of tenure was provided for all justices of the peace until age 70. Removal could only be for cause following a recommendation of the Justices of the Peace Review Council. Second, in an effort to tailor the qualifications of justices of the peace to their specific duties, the office was divided into the categories of sitting and non-sitting justices of the peace. Sitting justices of the peace were authorized to preside over trials of less serious offences and to sit in Provincial Court. Appointment to this position required membership in the Law Society of Alberta and five years of related experience.

Non-sitting justices of the peace were not required to meet any eligibility criteria, apart from Canadian citizenship. These judicial officers were authorized to preside over judicial interim release; to issue search warrants, summons, subpoenas and arrest warrants; and to confirm or cancel police process. They also performed numerous administrative tasks, including receiving information and affidavits, scheduling trials and hearing dates, and administering oaths. The position was divided into four sub-categories: hearing officers, who worked full-time on salary; *ad hoc* justices, who worked part-time on a per diem basis; fee justices, who were paid per transaction; and staff justices, who were employed and paid by the Department of Justice.

en Saskatchewan, *Loi de 1988 sur les juges de paix*, L.S. 1988-89, ch. J-5.1, par. 6(7); dans les Territoires du Nord-Ouest, *Loi modifiant la Loi sur les juges de paix*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. 39 (suppl.), art. 5 et 8.

En Alberta, la charge a été soumise à des réformes législatives en 1991 : voir la *Miscellaneous Statutes Amendment Act*, 1991, S.A. 1991, ch. 21, art. 16. Cette loi a apporté deux changements importants. Premièrement, tous les juges de paix seraient inamovibles jusqu'à l'âge de 70 ans. Il ne pourrait y avoir destitution que pour un motif suffisant, à la suite d'une recommandation du Justices of the Peace Review Council (« conseil de surveillance des juges de paix »). Deuxièmement, en vue d'adapter les qualifications des juges de paix à leurs fonctions particulières, la charge a été divisée en deux catégories, à savoir celle des juges de paix siégeant et celle des juges de paix non siégeant. Les juges de paix siégeant étaient autorisés à présider les procès relatifs à des infractions moins graves et à siéger à la Cour provinciale. Pour être nommé à cette charge, il fallait être membre de la Law Society of Alberta (« barreau de l'Alberta ») et avoir cinq ans d'expérience pertinente.

Les juges de paix non siégeant n'étaient assujettis à aucun critère d'admissibilité, à part celui de la citoyenneté canadienne. Ces officiers de justice étaient autorisés à présider les audiences de mise en liberté provisoire, à décerner des mandats de perquisition, des sommations, des assignations et des mandats d'arrestation, et à confirmer ou à annuler des actes de procédure obtenus par la police. Ils accomplissaient également de nombreuses tâches administratives, dont la réception des dénonciations et des affidavits, l'établissement du rôle et des dates d'audience et la prestation de serment. La charge était divisée en quatre sous-catégories : les agents d'audience (*hearing officers*), travaillant à temps plein et touchant un salaire; les juges de paix *ad hoc* (*ad hoc justices*), travaillant à temps partiel et rémunérés à la journée; les juges de paix payés sur honoraires (*fee justices*), c'est-à-dire rémunérés à la tâche; les juges de paix salariés (*staff justices*), employés et rémunérés par le ministère de la Justice.

7

8

9

In 1998, Alberta enacted more extensive reforms, which are the subject of the present appeal. The purpose of the amendments, as expressed by Alberta's Minister of Justice, was

to ensure the independence of the courts of Alberta in keeping with the recent decisions of the Supreme Court of Canada.

(*Alberta Hansard*, March 11, 1998, at p. 811)

In a further effort to ensure that justices of the peace are qualified for the duties they perform, the amendments replace the office of non-sitting justices of the peace with the positions of presiding and non-presiding justices of the peace. In essence, presiding justices of the peace assume the judicial tasks that had previously been assigned to the non-sitting justices of the peace, and non-presiding justices of the peace are limited to their administrative tasks.

10

The amendments stipulate that in order to be appointed as a sitting or presiding justice of the peace, a person must be deemed qualified by an independent Judicial Council: *Justice Statutes Amendment Act, 1998*, S.A. 1998, c. 18, s. 2.1(1). The Judicial Council unanimously agreed on minimum qualifications of membership in the Law Society of Alberta and five years related experience. The amendments also bar persons who suffer from inherent conflicts of interest (such as government employees, law enforcement officers, prosecutors, and prison guards) from appointment: s. 2.1(5). Individuals who had previously been appointed but did not meet these requirements were precluded from holding office: s. 2.4(8). They were offered administrative positions as non-presiding justices of the peace.

11

Of the several hundred non-sitting justices of the peace appointed prior to the amendments, only 15 *ad hoc* justices met the objective requirements for appointment as presiding justices of the peace. The three respondents, who were classified as hearing officers and lacked the new qualifications, were not appointed to that office, nor were the approximately 200 fee justices and 250 staff justices. They were

En 1998, l'Alberta a adopté des réformes plus importantes, qui font l'objet du présent pourvoi. Comme l'a affirmé le ministre de la Justice de l'Alberta, ces modifications visaient à

[TRADUCTION] garantir l'indépendance des tribunaux judiciaires albertains conformément à la jurisprudence récente de la Cour suprême du Canada.

(*Alberta Hansard*, 11 mars 1998, p. 811)

Toujours dans le but de garantir que les juges de paix aient les qualifications nécessaires pour exercer leurs fonctions, les modifications remplacent la charge de juge de paix non siégeant par celles de juge de paix présidant et de juge de paix non présidant. Essentiellement, les juges de paix présidant accomplissent les tâches judiciaires auparavant confiées aux juges de paix non siégeant, et les juges de paix non présidant se voient confier uniquement des tâches administratives.

Les modifications prévoient que pour être nommée juge de paix siégeant ou juge de paix présidant, une personne doit être jugée qualifiée par un conseil de la magistrature indépendant : *Justice Statutes Amendment Act, 1998*, S.A. 1998, ch. 18, par. 2.1(1). Le conseil de la magistrature a convenu à l'unanimité que, pour être nommé, il fallait au moins être membre du barreau de l'Alberta et avoir au moins cinq ans d'expérience pertinente. Les modifications empêchent également la nomination de personnes en situation de conflit d'intérêts inhérent (tels les employés du gouvernement, les agents responsables de l'application de la loi, les procureurs et les gardiens de prison) (par. 2.1(5)). Les personnes occupant déjà cette charge, mais ne satisfaisant pas à ces conditions minimales, ne pouvaient plus rester en fonction (par. 2.4(8)). Elles se sont vu offrir des fonctions administratives à titre de juges de paix non présidant.

Parmi plusieurs centaines de juges de paix non siégeant qui avaient été nommés avant l'entrée en vigueur des modifications, seulement 15 juges de paix *ad hoc* remplissaient les conditions objectives requises pour être nommés juges de paix présidant. Les trois intimés, qui faisaient partie de la sous-catégorie des agents d'audience et qui n'avaient pas les nouvelles qualifications requises, n'ont pas été

offered positions as non-presiding justices of the peace.

The respondents brought an application to the Alberta Court of Queen's Bench for a declaration that s. 2.4(8), which removed them from office, contravened their constitutionally required security of tenure and independence. The chambers judge granted the application and declared the provision to be of no force and effect as it applied to them. The Court of Appeal for Alberta upheld the finding of the chambers judge. The Province appeals from that decision.

II. Relevant Statutory Provisions

The following provisions of the *Justice of the Peace Act*, R.S.A. 1980, c. J-3, subsequently repealed under the *Justice Statutes Amendment Act, 1998*, are relevant:

5 The appointment of a justice of the peace terminates when he attains the age of 70 years.

5.1(1) The Lieutenant Governor in Council shall, subject to the regulations, establish a Justices of the Peace Review Council.

(2) The Justices of the Peace Review Council shall

(a) review complaints respecting the lack of competence of, conduct or misbehaviour of, or neglect of duty by, justices of the peace or the inability of justices of the peace to perform their duties, and

(b) make recommendations to the Lieutenant Governor in Council in respect of matters reviewed under clause (a).

5.2 Notwithstanding section 5, the appointment of a justice of the peace may be terminated by the Lieutenant Governor in Council on the recommendation of the Justices of the Peace Review Council.

The relevant 1998 amendments to the *Justice of the Peace Act* are:

2.1(1) The Lieutenant Governor in Council may appoint a person as a justice of the peace designated as a sitting

nommés à cette charge, pas plus que les quelque 200 juges de paix payés sur honoraires et 250 juges de paix salariés. On leur a offert des postes de juge de paix non présidant.

Les intimés ont présenté à la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta une demande de jugement déclarant que le par. 2.4(8), à l'origine de leur destitution, portait atteinte à l'inamovibilité et à l'indépendance dont ils doivent bénéficier en vertu de la Constitution. Le juge en chambre a accueilli la demande et déclaré la disposition inopérante à leur égard. La Cour d'appel de l'Alberta a confirmé la conclusion du juge en chambre. La province se pourvoit contre cette décision.

II. Les dispositions législatives pertinentes

Les dispositions suivantes de la *Justice of the Peace Act*, R.S.A. 1980, ch. J-3, subséquemment abrogées par la *Justice Statutes Amendment Act, 1998*, sont pertinentes :

[TRADUCTION]

5 Le juge de paix occupe sa charge jusqu'à l'âge de 70 ans.

5.1(1) Sous réserve des règlements, le lieutenant-gouverneur en conseil établit un conseil de surveillance des juges de paix.

(2) Le conseil de surveillance des juges de paix :

a) examine les plaintes fondées sur l'incompétence, la conduite ou l'inconduite des juges de paix, ou sur leur manquement au devoir ou leur incapacité d'exercer leurs fonctions;

b) soumet au lieutenant-gouverneur des recommandations relatives aux plaintes examinées en vertu de l'alinéa a).

5.2 Par dérogation à l'article 5, le lieutenant-gouverneur en conseil peut destituer un juge de paix, sur recommandation du conseil de surveillance des juges de paix.

Les modifications pertinentes qui ont été apportées en 1998 à la *Justice of the Peace Act* sont les suivantes :

[TRADUCTION]

2.1(1) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut nommer une personne juge de paix désigné comme juge de paix

12

13

justice of the peace or as a presiding justice of the peace if the Judicial Council has determined that the person is qualified.

(2) An order under subsection (1) shall designate the person appointed as a sitting justice of the peace or as a presiding justice of the peace and shall designate whether the appointment is full-time or part-time.

2.2(1) The Minister may appoint a person as a justice of the peace designated as a non-presiding justice of the peace.

(2) A non-presiding justice of the peace is appointed as a justice of the peace solely for the purposes of exercising the following, to the extent that their exercise is consistent with the constitutional requirements for independence, if any:

- (a) administering oaths or affirmations or taking declarations;
- (b) processing judicial interim release orders;
- (c) adjourning cases where a judge of the Provincial Court or a sitting justice of the peace is not present;
- (d) performing any other functions and duties prescribed by the regulations.

2.4 . . .

(8) A person appointed as a justice of the peace before the coming into force of this section who is not appointed under section 2.1(1) or 2.2 may not exercise any authority or receive any remuneration as a justice of the peace after this section comes into force.

III. Judicial History

14

At the Alberta Court of Queen's Bench, McMahon J. held that the respondents carried out judicial functions ((1999), 240 A.R. 146, 1999 ABQB 45). As such, their position attracted the constitutional principle of judicial independence. The chambers judge noted that security of tenure was at the core of this principle. He held that the retroactive imposition of an educational requirement that the respondents could not meet, and their subsequent removal from office, would necessarily undermine the perception of independence to a reasonable and informed person. As a result, he concluded that s. 2.4(8) was constitutionally invalid and was of no force and effect insofar as it relates to the

siégeant ou comme juge de paix président, si le conseil de la magistrature juge que cette personne est qualifiée.

(2) Le décret pris en vertu du paragraphe (1) désigne la personne nommée juge de paix siégeant ou comme juge de paix président, et précise si la nomination est à temps plein ou à temps partiel.

2.2(1) Le ministre peut nommer une personne juge de paix désigné comme juge de paix non président.

(2) Le juge de paix non président n'est nommé juge de paix que pour exercer les fonctions suivantes, pourvu que leur exercice soit conforme aux exigences constitutionnelles d'indépendance, s'il en est :

- a) faire prêter serment ou recevoir des affirmations ou déclarations solennelles;
- b) traiter les ordonnances de mise en liberté provisoire;
- c) ordonner des ajournements en cas d'absence d'un juge de la Cour provinciale ou d'un juge siégeant;
- d) exercer toute autre attribution conférée par règlement.

2.4 . . .

(8) Une personne nommée juge de paix avant l'entrée en vigueur de la présente disposition, qui n'a toutefois pas été nommée en vertu du par. 2.1(1) ou de l'art. 2.2, ne peut exercer aucun pouvoir ni être rémunérée en qualité de juge de paix après l'entrée en vigueur de la présente disposition.

III. Historique des procédures judiciaires

Le juge McMahon de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a conclu que les intimés exerçaient des fonctions judiciaires ((1999), 240 A.R. 146, 1999 ABQB 45). Par conséquent, le principe constitutionnel de l'indépendance judiciaire s'appliquait à leur charge. Le juge en chambre a souligné que l'inamovibilité était au cœur de ce principe. Il a estimé que l'exigence rétroactive d'un niveau particulier d'instruction, à laquelle les intimés ne pouvaient satisfaire, et la destitution subséquente de ces derniers mineraient nécessairement la perception d'indépendance qu'aurait une personne raisonnable et renseignée. Il a donc conclu que le par. 2.4(8) était inconstitutionnel et inopérant à l'égard des intimés,

respondents. He declared that the respondents should continue to serve as non-sitting justices of the peace and enjoy security of tenure in accordance with ss. 5, 5.1 and 5.2 of the *Justice of the Peace Act*.

The Alberta Court of Appeal dismissed the appeal and upheld the declaration of the chambers judge ([2001] 1 W.W.R. 606, 2000 ABCA 248). That court observed that the essence of security of tenure requires protection “against interference by the Executive or other appointing authority in a discretionary or arbitrary manner”: see *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673, at p. 698. The Court of Appeal held that this standard required that a judicial officer be removable from office only for cause following a hearing by an independent tribunal. In this case, cause has not been alleged. Accordingly, the removal of the respondents from office violated their security of tenure and contravened the principle of independence.

IV. Issues

The Chief Justice stated the following constitutional questions on May 1, 2002:

1. Does s. 2.4(8) of the *Justice of the Peace Act*, R.S.A. 1980, c. J-3, as amended, interfere with the tenure of non-sitting justices of the peace and thereby violate the principle of judicial independence guaranteed by:
 - (a) the preamble of the *Constitution Act, 1867*, or
 - (b) section 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
2. If the answer to question 1(b) is yes, is the Act demonstrably justified as a reasonable limit prescribed by law under s. 1 of the *Charter*?

V. Analysis

The primary issues in this appeal are whether the principle of judicial independence extends to the office of the respondents, and if so, whether the legislated removal of the respondents from office contravenes that principle. I agree that the principle applies to the position of the respondents as a result of their authority to exercise judicial

qui, selon lui, devraient continuer à occuper le poste de juge de paix non siégeant et à bénéficier de l’immovibilité conformément aux art. 5, 5.1 et 5.2 de la *Justice of the Peace Act*.

La Cour d’appel de l’Alberta a rejeté l’appel et confirmé la validité du jugement déclaratoire du juge en chambre ([2001] 1 W.W.R. 606, 2000 ABCA 48). Elle a noté que l’immovibilité requiert essentiellement une protection contre « toute intervention discrétionnaire ou arbitraire de la part de l’exécutif ou de l’autorité responsable des nominations » : voir *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, p. 698. La Cour d’appel était d’avis que, selon cette norme, un officier de justice ne pouvait être destitué que pour un motif suffisant, à la suite d’une audience tenue par un tribunal indépendant. En l’espèce, aucun motif suffisant n’a été allégué. Par conséquent, la destitution des intimés portait atteinte à leur immovibilité et contrevenait au principe de l’indépendance.

IV. Les questions en litige

Le 1^{er} mai 2002, la Juge en chef a formulé les questions constitutionnelles suivantes :

1. Le paragraphe 2.4(8) de la *Justice of the Peace Act*, R.S.A. 1980, ch. J-3 et ses modifications, porte-t-il atteinte à l’immovibilité des juges de paix non siégeant et contrevient-il, de ce fait, au principe de l’indépendance judiciaire garanti par :
 - a) le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou
 - b) l’alinéa 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
2. Si la réponse à la première question est affirmative, s’agit-il d’une loi dont la justification peut se démontrer en tant que limite raisonnable prescrite par une règle de droit, conformément à l’article premier de la *Charte*?

V. Analyse

Les principales questions en litige dans le présent pourvoi sont de savoir si le principe de l’indépendance judiciaire s’applique à la charge des intimés et, dans l’affirmative, si la destitution des intimés par voie législative contrevient à ce principe. Je reconnais que le principe s’applique à la charge des intimés en raison de leur pouvoir d’exercer des

15

16

17

functions. However, I conclude that the amendments at issue do not violate the constitutional essence of the respondents' security of tenure, and so do not contravene the principle of judicial independence.

A. *The Scope of Judicial Independence*

18

Judicial independence has been recognized as "the lifeblood of constitutionalism in democratic societies": see *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56, at p. 70, *per* Dickson C.J. It requires objective conditions that ensure the judiciary's freedom to act without interference from any other entity. The principle finds explicit constitutional reference in ss. 96 to 100 of the *Constitution Act, 1867* and s. 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The application of these provisions is limited: the former to judges of superior courts, and the latter to courts and tribunals that determine the guilt of those charged with criminal offences: see *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3 ("Provincial Court Judges Reference"), at para. 84, *per* Lamer C.J. The respondents do not fall into either of these categories. Nonetheless, as this Court has recognized, the principle of judicial independence extends beyond the limited scope of the above provisions.

19

Judicial independence has been a cornerstone of the United Kingdom's constitutional structure back to the *Act of Settlement* of 1700, 12 & 13 Will. 3, c. 2. See the comments of Lord Lane, cited in *Beauregard*, *supra*, at p. 71:

Few constitutional precepts are more generally accepted there in England, the land which boasts no written constitution, than the necessity for the judiciary to be secure from undue influence and autonomous within its own field ("Judicial Independence and the Increasing Executive Role in Judicial Administration", in S. Shetreet and J. Deschênes (eds.), *Judicial Independence: The Contemporary Debate* (1985), at p. 525).

fonctions judiciaires. Cependant, je conclus que les modifications en cause ne portent pas atteinte à l'inamovibilité dont les intimés doivent bénéficier en vertu de la Constitution et ne contreviennent donc pas au principe de l'indépendance judiciaire.

A. *La portée de l'indépendance judiciaire*

L'indépendance judiciaire a été reconnue comme étant « l'élément vital du caractère constitutionnel des sociétés démocratiques » : voir *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56, p. 70, le juge en chef Dickson. Elle requiert des conditions objectives garantissant au pouvoir judiciaire une liberté d'agir sans ingérence de la part de quelque autre entité. Le principe est mentionné expressément aux art. 96 à 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et à l'al. 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'application de ces dispositions est limitée : dans le premier cas, les articles en question s'appliquent aux juges des cours supérieures, et dans le deuxième cas, l'alinéa mentionné s'applique aux tribunaux qui se prononcent sur la culpabilité de personnes accusées d'une infraction criminelle : voir le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3 (« *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale* »), par. 84, le juge en chef Lamer. Les intimés ne font partie d'aucune de ces catégories. Néanmoins, comme notre Cour l'a reconnu, la portée du principe de l'indépendance judiciaire excède celle des dispositions susmentionnées.

L'indépendance judiciaire est un principe fondamental du régime constitutionnel du Royaume-Uni depuis l'*Act of Settlement* de 1700, 12 & 13 Will. 3, ch. 2. Voir les commentaires de lord Lane, reproduits dans l'arrêt *Beauregard*, précité, p. 71 :

[TRADUCTION] Peu de préceptes constitutionnels sont plus généralement acceptés en Angleterre, le pays qui se glorifie de n'avoir aucune constitution écrite, que la nécessité pour le pouvoir judiciaire d'être à l'abri de toute influence indue et d'être autonome dans son propre domaine de compétence (« Judicial Independence and the Increasing Executive Role in Judicial Administration », dans S. Shetreet et J. Deschênes (éd.), *Judicial Independence : The Contemporary Debate* (1985), à la p. 525).

The preamble to the *Constitution Act, 1867* provides for Canada to have “a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom”. These words, by their adoption of the basic principles of the United Kingdom’s Constitution, serve as textual affirmation of an unwritten principle of judicial independence in Canada. Lamer C.J. concluded as follows in *Provincial Court Judges Reference*, *supra*, at para. 109:

... it is in that preamble, which serves as the grand entrance hall to the castle of the Constitution, that the true source of our commitment to this foundational principle is located.

The preamble acknowledges judicial independence to be one of the pillars upon which our constitutional democracy rests.

Historically, the principle of judicial independence was confined to the superior courts. As a result of the expansion of judicial duties beyond that realm, it is now accepted that all courts fall within the principle’s embrace. See *Provincial Court Judges Reference*, *supra*, at para. 106:

... our Constitution has evolved over time. In the same way that our understanding of rights and freedoms has grown, such that they have now been expressly entrenched through the enactment of the *Constitution Act, 1982*, so too has judicial independence grown into a principle that now extends to all courts, not just the superior courts of this country.

The scope of the unwritten principle of independence must be interpreted in accordance with its underlying purposes. In this appeal, its extension to the office held by the respondents depends on whether they exercise judicial functions that relate to the bases upon which the principle is founded.

The historical rationale for independence was to ensure that judges, as the arbiters of disputes, are at complete liberty to decide individual cases on their merits without interference: see *Beauregard*, *supra*, at p. 69. The integrity of judicial decision making depends on an adjudicative process that is untainted by outside pressures. This gives rise to the individual dimension of judicial independence, that is,

Le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* dote le Canada d’« une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». Du fait qu’ils évoquent l’adoption des principes fondamentaux de la Constitution du Royaume-Uni, ces mots confirment par écrit un principe non écrit d’indépendance judiciaire au Canada. Le juge en chef Lamer a tiré la conclusion suivante dans le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale*, précité, par. 109 :

... c’est dans le préambule, qui constitue le portail de l’édifice constitutionnel, que se trouve la véritable source de notre engagement envers ce principe fondamental.

Le préambule reconnaît que l’indépendance judiciaire est l’un des piliers de notre démocratie constitutionnelle.

Autrefois, le principe de l’indépendance judiciaire s’appliquait uniquement aux cours supérieures. Depuis que les fonctions judiciaires ne sont plus l’apanage exclusif de ces cours, il est maintenant accepté que ce principe s’applique à tous les tribunaux judiciaires. Voir le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale*, précité, par. 106 :

... notre Constitution a évolué avec le temps. Tout comme notre compréhension des droits et des libertés a progressé, à tel point qu’ils ont été expressément constitutionnalisés par l’édiction de la *Loi constitutionnelle de 1982*, l’indépendance de la magistrature est devenue un principe qui vise maintenant tous les tribunaux, et non seulement les cours supérieures du pays.

Le principe non écrit de l’indépendance judiciaire doit être interprété conformément aux objets qui le sous-tendent. En l’espèce, l’indépendance judiciaire ne s’appliquera à la charge des intimés que s’il est déterminé qu’ils exercent des fonctions judiciaires liées aux fondements de ce principe.

La raison d’être de l’indépendance judiciaire a toujours été de garantir que les juges, en tant qu’arbitres de différends, soient complètement libres de trancher chaque affaire au fond sans ingérence de la part de qui que ce soit : voir *Beauregard*, précité, p. 69. L’intégrité du processus décisionnel judiciaire n’est assurée que si la prise des décisions n’est assujettie à aucune pression extérieure. D’où l’aspect

20

21

the need to ensure that a particular judge is free to decide upon a case without influence from others.

22

In modern times, it has been recognized that the basis for judicial independence extends far beyond the need for impartiality in individual cases. The judiciary occupies an indispensable role in upholding the integrity of our constitutional structure: see *Provincial Court Judges Reference*, *supra*, at para. 108. In Canada, like other federal states, courts adjudicate on disputes between the federal and provincial governments, and serve to safeguard the constitutional distribution of powers. Courts also ensure that the power of the state is exercised in accordance with the rule of law and the provisions of our Constitution. In this capacity, courts act as a shield against unwarranted deprivations by the state of the rights and freedoms of individuals. Dickson C.J. described this role in *Beauregard*, *supra*, at p. 70:

[Courts act as] protector of the Constitution and the fundamental values embodied in it — rule of law, fundamental justice, equality, preservation of the democratic process, to name perhaps the most important.

This constitutional mandate gives rise to the principle's institutional dimension: the need to maintain the independence of a court or tribunal as a whole from the executive and legislative branches of government.

23

Accordingly, the judiciary's role as arbiter of disputes and guardian of the Constitution require that it be independent from all other bodies. A separate, but related, basis for independence is the need to uphold public confidence in the administration of justice. Confidence in our system of justice requires a healthy perception of judicial independence to be maintained amongst the citizenry. Without the perception of independence, the judiciary is unable to "claim any legitimacy or command the respect and acceptance that are essential to it": see *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*, [2002] 1 S.C.R. 405, 2002 SCC 13, at para. 38, *per*

individuel de l'indépendance judiciaire, c'est-à-dire la nécessité de veiller à ce que le juge soit libre de trancher une affaire sans influence extérieure.

De nos jours, on reconnaît que le besoin d'impartialité dans chaque cas est loin d'être le seul impératif justifiant l'indépendance judiciaire. Le pouvoir judiciaire joue un rôle indispensable pour ce qui est de préserver la structure fondamentale de notre Constitution : voir le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale*, précité, par. 108. Au Canada, comme dans les autres États fédéraux, les tribunaux judiciaires tranchent les différends opposant le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et veillent au respect du partage constitutionnel des compétences. Ces mêmes tribunaux veillent également à ce que l'exercice du pouvoir étatique respecte la primauté du droit et les dispositions de notre Constitution. À ce titre, ils servent de bouclier contre les atteintes injustifiées de l'État aux droits et libertés des citoyens. Le juge en chef Dickson a décrit ainsi ce rôle dans l'arrêt *Beauregard*, précité, p. 70 :

[Les tribunaux judiciaires jouent le rôle de] protecteur de la constitution et des valeurs fondamentales qui y sont enchâssées — la primauté du droit, la justice fondamentale, l'égalité, la préservation du processus démocratique, pour n'en nommer peut-être que les plus importantes.

Ce mandat constitutionnel est à l'origine de l'aspect institutionnel du principe : la nécessité de maintenir l'indépendance d'un tribunal judiciaire ou administratif dans son ensemble vis-à-vis des organes exécutif et législatif du gouvernement.

Par conséquent, en raison de son rôle d'arbitre des différends et de gardien de la Constitution, le pouvoir judiciaire doit être complètement indépendant. Un motif séparé, mais connexe, justifiant l'indépendance judiciaire est la nécessité de maintenir la confiance du public dans l'administration de la justice. Pour que règne la confiance dans notre système de justice, il faut s'assurer que les citoyens aient toujours une saine perception d'indépendance judiciaire. Sans cette perception d'indépendance, le pouvoir judiciaire ne peut pas « prétendre à la légitimité, ni commander le respect et l'acceptation qui lui sont essentiels » : voir *Mackin c.*

Gonthier J. The principle requires the judiciary to be independent both in fact and perception.

In light of these bases of judicial independence — impartiality in adjudication, preservation of our constitutional order, and public confidence in the administration of justice — it is clear that the principle extends its protection to the judicial office held by the respondents. Alberta's non-sitting justices of the peace exercised judicial functions directly related to the enforcement of law in the court system. They served on the front line of the criminal justice process, and performed numerous judicial functions that significantly affected the rights and liberties of individuals. Of singular importance was their jurisdiction over bail hearings. Justices of the peace are included in the definition of "justice" under s. 2 of the *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, and the respondents were thereby authorized to determine judicial interim release pursuant to s. 515 of the *Code*. Decisions on judicial interim release impact upon the right to security of the person under s. 7 of the *Charter* and the right not to be denied reasonable bail without just cause under s. 11(e). Professor Friedland commented upon the importance of bail hearings in *Detention before Trial: A Study of Criminal Cases Tried in the Toronto Magistrates' Courts* (1965), at p. 172:

The period before trial is too important to be left to guess-work and caprice. At stake in the process is the value of individual liberty. Custody during the period before trial not only affects the mental, social, and physical life of the accused and his family, but also may have a substantial impact on the result of the trial itself. The law should abhor any unnecessary deprivation of liberty and positive steps should be taken to ensure that detention before trial is kept to a minimum.

Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances), [2002] 1 R.C.S. 405, 2002 CSC 13, par. 38, le juge Gonthier. Le principe exige que le pouvoir judiciaire soit non seulement effectivement indépendant, mais encore perçu comme étant indépendant.

À la lumière de ces raisons d'être de l'indépendance judiciaire — l'impartialité dans la prise de décisions et le maintien de notre ordre constitutionnel et de la confiance du public dans l'administration de la justice — il est clair que la protection offerte par le principe s'applique également à la charge judiciaire occupée par les intimés. Les juges de paix albertains non siégeant exerçaient des fonctions judiciaires directement liées à l'application de la loi au sein du système judiciaire. Ils étaient sur la ligne de feu du processus de justice criminelle et exerçaient maintes fonctions judiciaires ayant une incidence importante sur les droits et libertés des citoyens. Leur compétence en matière d'enquêtes sur cautionnement revêtait une importance particulière. Les juges de paix étant visés par la définition de l'expression « juge de paix » figurant à l'art. 2 du *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, les intimés étaient, de ce fait, autorisés à se prononcer sur des mises en liberté provisoire, conformément à l'art. 515 du *Code*. Les décisions en matière de mise en liberté provisoire ont une incidence sur le droit à la sécurité de la personne et sur le droit de ne pas être privé sans juste cause d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable, garantis respectivement par l'art. 7 et l'al. 11e) de la *Charte*. Le professeur Friedland a commenté ainsi l'importance des enquêtes sur cautionnement dans *Detention before Trial : A Study of Criminal Cases Tried in the Toronto Magistrates' Courts* (1965), p. 172 :

[TRADUCTION] La période précédant le procès est trop importante pour être livrée à la conjecture et à l'arbitraire. C'est la valeur accordée à la liberté individuelle qui est alors en jeu. La détention avant le procès touche non seulement aux aspects moral, social et physique de la vie de l'accusé et de sa famille, mais peut également avoir une incidence considérable sur l'issue du procès lui-même. Le droit devrait avoir en horreur toute privation inutile de liberté, et des mesures concrètes devraient être prises pour faire en sorte que la détention avant le procès soit réduite au minimum.

The respondents were required to exercise significant judicial discretion in adjudicating on these matters.

25

The respondents also had the authority to issue search warrants, which impact upon the right to be secure from unreasonable search and seizure under s. 8 of the *Charter*. Sopinka J. described the effect of search warrants on the right to privacy in *Baron v. Canada*, [1993] 1 S.C.R. 416, at pp. 444-45:

Physical search of private premises . . . is the greatest intrusion of privacy short of a violation of bodily integrity. . . .

Warrants for the search of any premises constitute a significant intrusion on the privacy of an individual that is both upsetting and disruptive.

In that case, the Court concluded at p. 439 that the issuance of search warrants constitutionally required discretion to be exercised by a judicial officer who remains independent from the state and its agents.

26

Each of the above judicial responsibilities makes clear that the respondents played an important role in assisting the provincial and superior courts in fulfilling the judiciary's constitutional mandate. The following conclusion of Professor Mewett on Ontario's justices of the peace is equally applicable to the respondents (Mewett Report, at p. 39):

. . . the Justice of the Peace is the very person who stands between the individual and the arbitrary exercise of power by the state or its officials. It is essential that an independent person be the one to determine whether process should issue, whether a search warrant should be granted, whether and on what terms an accused should be released on bail and so on. This is a fundamental principle . . . [that] must be zealously preserved.

It is obvious the respondents were constitutionally required to be independent in the exercise of their duties.

Les intimés devaient exercer un pouvoir discrétionnaire judiciaire important en rendant des décisions à cet égard.

Les intimés étaient également habilités à décerner des mandats de perquisition, qui ont une incidence sur le droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives, garanti par l'art. 8 de la *Charte*. Dans l'arrêt *Baron c. Canada*, [1993] 1 R.C.S. 416, p. 444-445, le juge Sopinka a décrit ainsi l'effet des mandats de perquisition sur le droit à la protection de la vie privée :

La perquisition dans des locaux privés [. . .] constitue la plus grave atteinte à la vie privée, abstraction faite de l'atteinte à l'intégrité physique . . .

Les mandats de perquisition constituent une atteinte importante à la vie privée d'un particulier qui est à la fois contrariante et perturbatrice.

À la page 439 de cet arrêt, la Cour a conclu que, pour être conforme à la Constitution, la délivrance d'un mandat de perquisition devait relever de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par un officier de justice indépendant de l'État et de ses mandataires.

Il ressort clairement de chacune des fonctions judiciaires susmentionnées que les intimés aidaient grandement les cours provinciales et supérieures à remplir le mandat constitutionnel confié au pouvoir judiciaire. La conclusion suivante du professeur Mewett concernant les juges de paix ontariens s'applique également aux intimés (rapport Mewett, p. 39) :

[TRADUCTION] . . . le juge de paix est la personne qui s'interpose entre le citoyen et l'exercice arbitraire de pouvoir par l'État ou ses fonctionnaires. Il est essentiel que ce soit une personne indépendante qui décide s'il y a lieu de délivrer l'acte de procédure, de décerner un mandat de perquisition ou de mettre un accusé en liberté sous caution et, le cas échéant, à quelles conditions, et ainsi de suite. Il s'agit d'un principe fondamental [. . . qui] doit être jalousement préservé.

Il est évident que l'indépendance des intimés dans l'exercice de leurs fonctions était une exigence constitutionnelle.

This review leads to the substance of judicial independence and to whether the legislation at issue contravenes this principle.

B. *The Essential Conditions of Independence*

As stated, judicial independence encompasses both an individual and institutional dimension. The former relates to the independence of a particular judge, and the latter to the independence of the court to which the judge is a member. Each of these dimensions depends on objective conditions or guarantees that ensure the judiciary's freedom from influence or any interference by others: see *Valente, supra*, at p. 685. The requisite guarantees are security of tenure, financial security and administrative independence: see *Provincial Court Judges Reference, supra*, at para. 115.

The principal question in this case is whether the Legislature's removal of the respondents from office contravened their security of tenure. In assessing this issue, it must be considered that the conditions of independence are intended to protect the interests of the public. Judicial independence serves not as an end in itself, but as a means to safeguard our constitutional order and to maintain public confidence in the administration of justice: see *Provincial Court Judges Reference, supra*, at para. 9. The principle exists for the benefit of the judged, not the judges. If the conditions of independence are not "interpreted in light of the public interests they were intended to serve, there is a danger that their application will wind up hurting rather than enhancing public confidence in the courts": see *Mackin, supra*, at para. 116, *per* Binnie J., in his dissent.

The manner in which the essential conditions of independence may be satisfied varies in accordance with the nature of the court or tribunal and the interests at stake. See *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3, at para. 83, *per* Lamer C.J., and *Therrien (Re)*, [2001] 2 S.C.R. 3, 2001 SCC 35, at para. 65, where the Court advocated a contextual approach to judicial independence:

Cet examen nous amène au contenu de l'indépendance judiciaire et à la question de savoir si la mesure législative en cause contrevient à ce principe.

B. *Les conditions essentielles de l'indépendance*

Comme nous l'avons vu, l'indépendance judiciaire comporte à la fois un aspect individuel et un aspect institutionnel. Le premier aspect concerne l'indépendance du juge lui-même, et le deuxième, l'indépendance du tribunal judiciaire où il siège. Chacun de ces aspects est tributaire de l'existence de conditions ou garanties objectives destinées à soustraire le pouvoir judiciaire à toute influence ou à toute intervention extérieure : voir *Valente*, précité, p. 685. Les garanties nécessaires sont l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance administrative : voir le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale*, précité, par. 115.

La principale question qui se pose en l'espèce est de savoir si la destitution des intimés par la législature portait atteinte à leur inamovibilité. En examinant cette question, il faut considérer que les conditions d'indépendance sont censées protéger les intérêts du public. L'indépendance judiciaire est non pas une fin en soi, mais un moyen de préserver notre ordre constitutionnel et de maintenir la confiance du public dans l'administration de la justice : voir le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale*, précité, par. 9. Ce principe existe au profit de la personne jugée et non des juges. Si les conditions d'indépendance ne sont pas « interprété[s] en fonction des intérêts d'ordre public qu'[elles] visent à servir, il y a danger que leur application compromette la confiance du public dans les tribunaux, au lieu de l'accroître » : voir l'arrêt *Mackin*, précité, par. 116, le juge Binnie dissident.

La manière de remplir les conditions essentielles de l'indépendance varie selon la nature du tribunal judiciaire ou administratif et les intérêts en jeu. Voir les arrêts *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3, par. 83, le juge en chef Lamer, et *Therrien (Re)*, [2001] 2 R.C.S. 3, 2001 CSC 35, par. 65, où la Cour a préconisé une approche contextuelle en matière d'indépendance judiciaire :

27

28

29

30

... although it may be desirable, it is not reasonable to apply the most elaborate and rigorous conditions of judicial independence as constitutional requirements, since s. 11(d) of the *Canadian Charter* may have to be applied to a variety of tribunals. These essential conditions should instead respect that diversity and be construed flexibly. Accordingly, there should be no uniform standard imposed or specific legislative formula dictated as supposedly prevailing. It will be sufficient if the essence of these conditions is respected . . .

31

The level of security of tenure that is constitutionally required will depend upon the specific context of the court or tribunal. Superior court judges are removable only by a joint address of the House of Commons and the Senate, as stipulated by s. 99 of the *Constitution Act, 1867*. This level of tenure reflects the historical and modern position of superior courts as the core of Canada's judicial structure and as the central guardians of the rule of law. Less rigorous conditions apply in the context of provincial courts, which are creatures of statute, but which nonetheless perform significant constitutional tasks. See *Mackin, supra*, at para. 52:

... the provincial judiciary has important constitutional functions to perform, especially in terms of what it may do: ensure respect for the primacy of the Constitution under s. 52 of the *Constitution Act, 1982*; provide relief for violations of the *Charter* under s. 24; apply ss. 2 and 7 to 14 of the *Charter*; ensure compliance with the division of powers within Confederation under ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867*; and render decisions concerning the rights of the aboriginal peoples protected by s. 35(1) of the *Constitution Act, 1982*.

While the respondents have important duties, their jurisdiction is considerably more limited than that of provincial court judges. Their role in upholding the Constitution is narrower in scope. As a result, less stringent conditions are necessary in order to satisfy their security of tenure.

32

The ultimate question in each case is whether a reasonable and informed person, viewing the relevant statutory provisions in their full historical

... bien que ce puisse être souhaitable, il n'est pas raisonnable de poser comme exigences constitutionnelles les conditions les plus rigoureuses et élaborées de l'indépendance judiciaire parce que l'al. 11d) de la *Charte canadienne* est susceptible de s'appliquer à une grande diversité de tribunaux. Ces conditions essentielles devront plutôt respecter cette diversité et être interprétées de façon souple. Ainsi, il ne saurait être question d'imposer une norme uniforme ou de dicter une formule législative particulière qui devrait prévaloir. Il suffira que l'essence de ces conditions soit respectée . . .

Le degré d'inamovibilité constitutionnellement requis dépend du contexte particulier du tribunal judiciaire ou administratif. Les juges des cours supérieures ne peuvent être destitués que sur adresse conjointe de la Chambre des communes et du Sénat, comme le prévoit l'art. 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ce degré d'inamovibilité reflète la position traditionnelle et contemporaine que les cours supérieures occupent en leur qualité de composante fondamentale de la structure judiciaire canadienne et de principales gardiennes de la primauté du droit. Des conditions moins rigoureuses s'appliquent dans le cas des cours provinciales, qui sont constituées par des lois, mais qui accomplissent néanmoins des tâches constitutionnelles importantes. Voir l'arrêt *Mackin*, précité, par. 52 :

... la magistrature provinciale est investie d'importantes fonctions constitutionnelles, notamment en ce qu'elle est habilitée à faire : respecter la primauté de la Constitution en application de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*; accorder réparation pour violation de la *Charte*, en vertu de l'art. 24; appliquer les art. 2, et 7 à 14 de la *Charte*; veiller au respect du partage des pouvoirs au sein de la fédération en vertu des art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*; et rendre des décisions relatives aux droits des peuples autochtones protégés par le par. 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Bien que les intimés soient investis de fonctions importantes, leur compétence est beaucoup plus limitée que celle des juges des cours provinciales. Leur rôle de protecteur de la Constitution a une portée plus restreinte. Par conséquent, des conditions moins rigoureuses sont nécessaires pour respecter leur inamovibilité.

Dans chaque cas, il faut se demander, en définitive, si en examinant les dispositions législatives pertinentes dans leur contexte historique complet,

context, would conclude that the court or tribunal is independent: *Valente, supra*, at p. 689. The perception of independence will be upheld if the essence of each condition of independence is met. The essence of security of tenure is that members of a tribunal be free from arbitrary or discretionary removal from office. See *Valente, supra*, at p. 698:

The essence of security of tenure for purposes of s. 11(d) is a tenure, whether until an age of retirement, for a fixed term, or for a specific adjudicative task, that is secure against interference by the Executive or other appointing authority in a discretionary or arbitrary manner.

In my view, a removal from office that is reasonably intended to further the interests that underlie the principle of judicial independence is not arbitrary. Those interests, as noted above, are public confidence in the administration of justice, and the maintenance of a strong and independent judiciary that is able to uphold the rule of law and the values of our Constitution. If the removal from office is necessary in the promotion of these interests, then it cannot be considered arbitrary, and would not undermine the perception of independence in the mind of a reasonable and informed person.

This Court has previously held that a legislative structure that permitted the removal of a judicial officer without cause by the Executive will generally be considered arbitrary: see *Valente, supra*, at p. 698; *R. v. Généreux*, [1992] 1 S.C.R. 259, at p. 285; and *Matsqui, supra*, at para. 101. That issue does not arise in this appeal. Neither party submitted that the legislative guarantees against Executive interference were insufficient.

In this case, the question is whether the removal of the respondents from office by the Legislature is arbitrary. With respect to the contrary view of the Court of Appeal, the requirement of cause cannot be rigidly applied in this context without consideration of the purpose of judicial independence. If the removal of the respondents from office reflects a good faith and considered decision of the Legislature intended to advance the public interests that judicial independence is meant to protect, then

une personne raisonnable et renseignée conclurait que le tribunal judiciaire ou administratif en question est indépendant : *Valente*, précité, p. 689. Il y a perception d'indépendance lorsque chaque condition est remplie pour l'essentiel. L'inaliénabilité vise essentiellement à empêcher que les membres d'un tribunal fassent l'objet d'une destitution arbitraire ou discrétionnaire. Voir l'arrêt *Valente*, précité, p. 698 :

L'essence de l'inaliénabilité pour les fins de l'al. 11d), que ce soit jusqu'à l'âge de la retraite, pour une durée fixe, ou pour une charge *ad hoc*, est que la charge soit à l'abri de toute intervention discrétionnaire ou arbitraire de la part de l'exécutif ou de l'autorité responsable des nominations.

À mon avis, la destitution raisonnablement conçue pour servir les intérêts qui sous-tendent le principe de l'indépendance judiciaire n'est pas arbitraire. Comme nous l'avons vu, ces intérêts sont la confiance du public dans l'administration de la justice et le maintien d'un pouvoir judiciaire fort et indépendant capable de faire respecter la primauté du droit et les valeurs consacrées par notre Constitution. La destitution nécessaire pour servir ces intérêts ne peut pas être qualifiée d'arbitraire et ne mine pas la perception d'indépendance qu'aurait une personne raisonnable et renseignée.

Notre Cour a déjà statué qu'un régime législatif qui permet à l'exécutif de destituer sans motif suffisant un officier de justice est généralement jugé arbitraire : voir *Valente*, précité, p. 698; *R. c. Généreux*, [1992] 1 R.C.S. 259, p. 285; *Matsqui*, précité, par. 101. Cette question ne se pose pas dans le présent pourvoi. Aucune des parties n'a plaidé l'insuffisance des garanties législatives contre l'ingérence de l'exécutif.

En l'espèce, il s'agit de savoir si la destitution des intimés par la législature est arbitraire. En ce qui concerne l'opinion contraire exprimée par la Cour d'appel, on ne saurait, dans le présent contexte, appliquer rigoureusement l'exigence d'un motif suffisant sans tenir compte de l'objet de l'indépendance judiciaire. Si la destitution des intimés reflète une décision que la législature a prise de bonne foi et de façon réfléchie dans le but de promouvoir les intérêts du public que l'indépendance judiciaire est

33

34

35

the prevention of this removal will serve only to frustrate these interests.

36

Tenure cannot be viewed as an absolute. If an absolute, necessary reforms would be almost impossible. Conversely, to accept the need for reform in required circumstances is to acknowledge that individual persons may be affected. A legislated change resulting in a removal from office undertaken upon the advice of an independent Judicial Council is justified if it is necessary to accommodate significant reforms that are considered integral to public confidence in the administration of justice. Legislative action of this kind is neither arbitrary nor discretionary. In contrast, removal without cause by the Executive could not be justified on this basis, and would almost certainly be arbitrary.

37

In light of the circumstances that led to the present reforms, it is evident that a reasonable and informed person would perceive the amendments to strengthen, rather than diminish, the independence and qualifications of Alberta's justices of the peace. It is evident that the Legislature concluded that the positive impact of the reforms on the interests that underlie judicial independence outweighs any negative impact of the respondents' removal from office. Their removal was necessary to give effect to those reforms. As such, the respondents' removal cannot be said to be arbitrary, and does not violate the principle of judicial independence.

38

This conclusion is reached on several considerations. First, it is uncontested that the provisions at issue were enacted to serve the public good. There is no suggestion that the amendments were a disguised attempt to remove any particular justices of the peace from office. To the contrary, the particular qualifications were set by an independent Judicial Council. The reforms were designed to alleviate institutional impediments to the independence and qualifications of justices of the peace. In *Valente*, *supra*, this Court determined that the involvement of a provincial Judicial Council in tenure issues went a considerable distance to secure judicial independence

censée protéger, alors le fait d'empêcher cette destitution ne contribue qu'à contrecarrer ces intérêts.

L'inamovibilité ne saurait être considérée comme absolue. Si elle était absolue, il serait quasi impossible de mettre en œuvre des réformes nécessaires. À l'inverse, reconnaître le besoin de réforme lorsque cela est indiqué revient à reconnaître que des particuliers peuvent être touchés. Une modification apportée par voie législative, qui entraîne une destitution sur avis d'un conseil de la magistrature indépendant, est justifiée si elle est nécessaire pour mettre en œuvre d'importantes réformes jugées essentielles au maintien de la confiance du public dans l'administration de la justice. Une telle mesure législative n'est ni arbitraire ni discrétionnaire. Par contre, une destitution sans motif suffisant ordonnée par l'exécutif ne saurait être justifiée par ce motif et serait presque certainement arbitraire.

Eu égard aux circonstances à l'origine des réformes en cause dans la présente affaire, il est évident qu'une personne raisonnable et renseignée considérerait que les modifications renforcent l'indépendance des juges de paix albertains et relèvent leurs qualifications, au lieu de les diminuer. Il est évident que la législature a conclu que l'incidence positive des réformes sur les intérêts qui sous-tendent l'indépendance judiciaire l'emporte sur l'incidence négative de la destitution des intimés. Leur destitution était nécessaire à la mise en œuvre de ces réformes. Par conséquent, elle ne saurait être qualifiée d'arbitraire et ne contrevient pas au principe de l'indépendance judiciaire.

Plusieurs considérations mènent à cette conclusion. Premièrement, on ne conteste pas que les dispositions en cause ont été adoptées dans l'intérêt du public. Rien n'indique que les modifications constituaient une tentative déguisée de destituer des juges de paix en particulier. Au contraire, les qualifications requises étaient fixées par un conseil de la magistrature indépendant. Les réformes avaient pour but de pallier les obstacles institutionnels à l'indépendance et aux qualifications des juges de paix. Dans l'arrêt *Valente*, précité, p. 703-704, la Cour a statué que le rôle joué en matière d'inamovibilité par un conseil de la magistrature

which, in turn, removed any reasonably held concerns that this was an arbitrary or discretionary measure: pp. 703-4. The Legislature's good faith removes the possibility of a chilling effect on presiding justices of the peace under the new regime.

Second, the need to improve both the independence and competence of Alberta's justices of the peace was amply demonstrated by the recommendations of the independent commissions mentioned above. As the chambers judge observed, "the proposed changes have great merit. The need for change has been demonstrated several times over" (para. 54). The substance of the legislation reflected the recommendations of the various reports, and aligns closely with the conclusions of the Manitoba Report (1991), the most recent Canadian study available.

The Manitoba Report suggested a classification of the office into three categories, with the duties of justices of the peace in each category stipulated by statute or regulations (p. 52). It recommended that qualifications for office be left to an independent committee chaired by the Chief Judge of the Provincial Court, and that individuals with inherent conflicts of interest be barred from office (p. 59). Finally, it suggested that in order to implement the reforms in a timely fashion, incumbents that failed to meet the new qualifications be removed from office, but in a manner that ensured the least possible disruption to their career (p. 76).

Alberta's legislative amendments follow all of these recommendations. Each change is clearly designed to improve the independence and qualifications of Alberta's justices of the peace, with consideration given to the disruption of the careers of those removed from previous duties.

(1) Reclassification of Duties

Alberta's amendments divide justices of the peace into the three categories of sitting, presiding,

provincial avait contribué de façon importante à assurer l'indépendance judiciaire qui, à son tour, dissipait toute crainte raisonnable que la mesure en cause ait été arbitraire ou discrétionnaire. La bonne foi de la législature élimine tout risque d'effet paralysant sur les juges de paix qui président en vertu du nouveau régime.

Deuxièmement, les recommandations des commissions indépendantes susmentionnées ont amplement démontré la nécessité d'accroître l'indépendance et la compétence des juges de paix albertains. Comme le juge en chambre l'a noté, [TRADUCTION] « les changements proposés sont très bien fondés. Le besoin de changement a été démontré à plusieurs reprises » (par. 54). La mesure législative reflète, pour l'essentiel, les recommandations des divers rapports et suit de près les conclusions du rapport manitobain (1991) qui est l'étude canadienne la plus récente en la matière.

Le rapport manitobain proposait que la charge soit divisée en trois catégories, les fonctions des juges de paix de chaque catégorie devant être édictées par voie législative ou réglementaire (p. 52). Il recommandait que les qualifications requises pour occuper la charge en question soient fixées par un comité indépendant présidé par le juge en chef de la Cour provinciale, et qu'il soit interdit aux personnes en situation de conflit d'intérêts inhérent d'occuper cette charge (p. 59). Finalement, il était recommandé que, pour assurer la mise en œuvre en temps utile des réformes, les titulaires ne satisfaisant pas aux nouvelles qualifications requises soient destitués, mais de façon à bouleverser le moins possible leur carrière (p. 76).

Les modifications législatives apportées par l'Alberta suivent toutes ces recommandations. Chaque modification est clairement destinée à accroître l'indépendance des juges de paix albertains et à relever leurs qualifications, tout en tenant compte du bouleversement causé à la carrière des personnes destituées de leurs fonctions.

(1) Reclassification des fonctions

Les modifications apportées en Alberta répartissent les juges de paix en trois catégories, à savoir

39

40

41

42

and non-presiding justices. This permits a precise delineation by statute and regulations of the jurisdiction of each office. In the past, the jurisdiction of each non-sitting justice of the peace was determined by administrative directive in the form of “letters of authority” from the Chief Judge of the Provincial Court. As a result of the varying qualifications of the non-sitting justices, and the different duties required of them, the system was unworkable. Since there were no eligibility requirements for office, there was little assurance that justices were qualified for the particular duties assigned to them. The amendments allow for the qualifications of each justice to be appropriately tailored to the scope of his or her duties.

43

As well, prior to the amendments there was a danger that the perception of independence would be fettered by the significant administrative discretion vested in the supervisory role of the Chief Judge. See the Manitoba Report, at p. 51:

Limitation by administrative directive also carries the disadvantage that it may be perceived as a means to carry out a back-door disciplinary process, a perception that should be eliminated by statutory limits which can be regulated and administered publicly.

The clarification of the scope of each officer’s jurisdiction reduces this administrative discretion and alleviates the danger that the perception of independence would be undermined in this regard.

(2) Removal of Conflicts of Interest

44

The amendments bar persons with inherent conflicts of interest from appointment to office as sitting or presiding justices of the peace: s. 2.1(5). These persons include government employees, law enforcement officers, prosecutors, and prison wardens. At the time of the amendments, several hundred non-sitting justices of the peace were employees of the Department of Justice. The employment of judicial officers by the executive branch of government was a significant taint on the perception

les juges de paix siégeant, les juges de paix présidant et les juges de paix non présidant. Cette mesure permet de définir exactement — par voie législative ou réglementaire — la compétence rattachée à chaque charge. Auparavant, la compétence de chaque juge de paix non siégeant était définie au moyen d’une directive administrative sous forme de [TRADUCTION] « lettres d’habilitation » (*letters of authority*) du juge en chef de la Cour provinciale. En raison de la diversité des qualifications et des fonctions des juges de paix non siégeant, le système posait des problèmes insurmontables. Étant donné qu’il n’existait aucune condition d’admissibilité à la charge, il était loin d’être assuré que les juges de paix étaient qualifiés pour exercer les fonctions particulières qui leur étaient assignées. Les modifications permettent de bien adapter les qualifications de chaque juge de paix aux fonctions de sa charge.

De même, avant les modifications, la perception d’indépendance risquait d’être compromise en raison de l’important pouvoir discrétionnaire administratif rattaché au rôle de surveillance du juge en chef. Voir le rapport manitobain, p. 51 :

[TRADUCTION] La restriction par voie de directive administrative est également désavantageuse en ce sens qu’elle risque d’être perçue comme un moyen détourné de mettre en œuvre un processus disciplinaire, perception qui devrait être éliminée par des restrictions légales pouvant être régies et appliquées publiquement.

La clarification de l’étendue de la compétence de chaque juge de paix contribue à réduire ce pouvoir discrétionnaire administratif et le risque que la perception d’indépendance soit minée à cet égard.

(2) Élimination des conflits d’intérêts

Les modifications empêchent de nommer juge de paix siégeant ou juge de paix présidant les personnes en situation de conflit d’intérêts (par. 2.1(5)). Ces personnes sont notamment les employés du gouvernement, les personnes chargées d’appliquer la loi, les procureurs et les gardiens de prison. À l’époque où les modifications ont été apportées, plusieurs centaines de juges de paix non siégeant étaient des employés du ministère de la Justice. L’embauche d’officiers de justice par le pouvoir exécutif avait

of the office's independence. Their removal from judicial office alleviates that.

(3) Qualifications Set by an Independent Judicial Council

Historically, there was a widespread belief that appointment to office was solely on political grounds. The McRuer Commission (1968) described the situation in Ontario as a “mockery of judicial office [that is] bound to depreciate respect for law and order in the community” (p. 518). It is hoped that patronage in the appointment process has been at least lessened if not eradicated since the time of that report. Unquestionably, the perception that appointment to judicial office is political in nature undermines public confidence in the administration of justice.

One step towards ameliorating this perception was to require that candidates for office meet qualifications decided upon by an independent committee that is divorced from political influence. In this appeal the Alberta amendments stipulated that no person may be appointed as a sitting or presiding justice of the peace unless he or she meets qualifications determined by the Judicial Council: s. 2.1(1). The setting of qualifications for office by this independent committee counters the perception of patronage in the appointment process.

The delegation of this task to an independent Judicial Council also ensures that appropriate qualifications are set by a body that is familiar with the duties demanded of justices of the peace and the level of education and training required to discharge those duties. The Manitoba Report observed at p. 58:

... we are of the opinion that the Committee itself should determine the level of educational preparation to be required. This is especially appropriate, given that those charged with the training and supervision of justices of the peace are represented on the Committee.

pour effet de compromettre sérieusement la perception d'indépendance relative à leur charge. Le fait de destituer ces personnes de leur charge d'officier de justice permet de pallier cet effet.

(3) Qualifications fixées par un conseil de la magistrature indépendant

On a longtemps cru que les nominations en question reposaient uniquement sur des motifs politiques. La commission McRuer (1968) a qualifié la situation en Ontario de [TRADUCTION] « simulacre de charge judiciaire [qui ne peut] que dévaloriser le respect de la loi et de l'ordre dans la collectivité » (p. 518). Il est à espérer que, à défaut d'avoir été éliminé, le favoritisme dans le processus de nomination a au moins été réduit depuis ce rapport. Il est incontestable que la perception selon laquelle la nomination à une charge judiciaire est de nature politique mine la confiance du public dans l'administration de la justice.

Une mesure destinée à améliorer cette perception consistait à exiger que les candidats et candidates aient les qualifications fixées par un comité indépendant échappant à toute influence politique. Dans le présent pourvoi, les modifications apportées en Alberta prévoyaient que seule la personne ayant les qualifications fixées par le conseil de la magistrature pouvait être nommée juge de paix siégeant ou juge de paix président (par. 2.1(1)). L'établissement, par ce comité indépendant, des qualifications requises pour occuper la charge remédie à la perception de favoritisme dans le processus de nomination.

La délégation de cette tâche à un conseil de la magistrature indépendant garantit également que les qualifications pertinentes sont fixées par un organisme qui connaît bien les fonctions des juges de paix et le niveau d'instruction et de formation nécessaire pour les exercer. Le rapport manitobain fait remarquer ceci, à la p. 58 :

[TRADUCTION] ... nous sommes d'avis que le comité lui-même devrait fixer le niveau d'instruction requis. Cela est particulièrement pertinent, étant donné que les responsables de la formation et de la surveillance des juges de paix sont représentés au comité.

45

46

47

The Judicial Council unanimously agreed that a minimum requirement for appointment is membership in good standing of the Law Society of Alberta with at least five years related experience at the bar.

48

These eligibility criteria are reasonable in light of the judicial functions of sitting and presiding justices of the peace and their significant impact on the rights and liberties of individuals. The Doob Report noted that 84 percent of justices of the peace surveyed in Ontario and British Columbia thought “it would be helpful to justices to have some formal training in law before being appointed” (p. 64). It is a sensible conclusion that minimum requirements of education and experience for justices of the peace will tend to improve the quality of legal decisions. Increased training also reduces the reliance of individual officers on the advice of others, thereby increasing their independence in decision making.

(4) Application of the Reforms to the Respondents

49

The respondents do not dispute the merits of the above reforms. They argue, however, that the amendments should apply only to new appointments to office. I disagree. As many of the reports observed, once it is established that the office is in need of significant structural reform, a requirement of “grandfathering” incumbents serves only to delay that reform. See the Manitoba Report, at pp. 75-76:

Because justices of the peace and magistrates may hold office for many years, a solution which did not affect those presently appointed would have no appreciable impact for a very long time.

Reforms in Ontario, Saskatchewan, and the Northwest Territories did not include provisions to grandfather incumbents. In this appeal, the requirement of removal only for cause would mandate that, in addition to the respondents, the 190 fee justices and 242 staff justices would hold office until

Le conseil de la magistrature a convenu à l’unanimité que, pour être nommé, il fallait au moins être membre en règle du barreau de l’Alberta et avoir au moins cinq ans d’expérience pertinente à titre d’avocat.

Ces critères d’admissibilité sont raisonnables compte tenu des fonctions judiciaires des juges de paix siégeant et des juges de paix présidant et de l’incidence importante qu’elles ont sur les droits et libertés des particuliers. Le rapport Doob a révélé que 84 pour 100 des juges de paix interrogés en Ontario et en Colombie-Britannique pensaient [TRADUCTION] « qu’il serait utile que les juges de paix nommés aient quelque formation en droit » (p. 64). Il est raisonnable de conclure que les exigences minimales en matière d’instruction et d’expérience des juges de paix tendront à améliorer la qualité des décisions judiciaires. En étant mieux formé, le juge de paix cherchera moins à consulter d’autres personnes, ce qui aura pour effet d’accroître son indépendance sur le plan décisionnel.

(4) Application des réformes aux intimés

Les intimés ne contestent pas le bien-fondé des réformes susmentionnées. Cependant, ils font valoir que les modifications ne devraient s’appliquer qu’aux nouvelles nominations. Je ne suis pas de cet avis. Comme un bon nombre des rapports l’ont souligné, dès qu’il est établi que la charge a besoin d’une réforme structurelle importante, l’établissement d’une disposition maintenant les « droits acquis » des titulaires de la charge ne contribue qu’à retarder la mise en œuvre de cette réforme. Voir le rapport manitobain, p. 75-76 :

[TRADUCTION] Étant donné que les juges de paix et les magistrats peuvent rester en fonction pendant de nombreuses années, une solution qui ne s’appliquerait pas à ceux qui sont déjà nommés n’aurait aucune incidence appréciable pendant longtemps.

Les réformes adoptées en Ontario, en Saskatchewan et dans les Territoires du Nord-Ouest ne comportaient aucune disposition maintenant les droits acquis des titulaires de la charge. En l’espèce, l’exigence que la destitution soit fondée sur un motif suffisant commanderait que, outre les intimés, les

retirement. This would preclude any meaningful implementation of reforms for many years. Such delay, in the face of a demonstrated need for change, does not serve the interests of the public.

Moreover, public confidence in the administration of justice could be harmed by retaining those individuals who do not meet the qualifications for eligibility that an independent Judicial Council, with intimate knowledge of the duties of office, have determined to be the minimum necessary. Regardless of whether the respondents are in fact qualified for office, their failure to meet these minimum educational criteria could undermine the perception of their qualifications in the minds of the individuals who come before them.

Finally, the manner in which the reforms were implemented lessened as much as possible the legislation's adverse impact upon the respondents. The respondents were offered appointment as non-presiding justices of the peace. This position comprises the administrative functions that they had performed as non-sitting justices of the peace. Although the position lacks security of tenure, it entitles the respondents to receive the equivalent pay and benefits as they did in their previous office.

(5) Conclusion

In light of these factors, I conclude that a reasonable and informed person would perceive the legislative amendments to strengthen the qualifications and independence of Alberta's justices of the peace. The reforms are the result of the Legislature's considered and thorough judgment that changes to the office are necessary to serve the public good by advancing the underlying interests of judicial independence. They strengthen the ability of justices of the peace to uphold the Constitution and adjudicate disputes, and improve public confidence in the administration of justice. The removal of the respondents from their positions is not arbitrary or discretionary, and does

190 juges de paix payés sur honoraires et les 242 juges de paix salariés restent en fonction jusqu'à leur retraite. Il s'ensuivrait que toute mise en œuvre significative des réformes serait impossible pendant plusieurs années. Compte tenu du besoin démontré de changement, un tel délai ne sert pas les intérêts du public.

De plus, le maintien en poste de personnes ne satisfaisant pas aux conditions minimales d'admissibilité fixées par un conseil de la magistrature indépendant, qui a une connaissance approfondie des fonctions de la charge, pourrait avoir pour effet d'ébranler la confiance du public dans l'administration de la justice. Indépendamment de la question de savoir si les intimés sont effectivement qualifiés pour occuper leur charge, leur défaut de satisfaire aux conditions minimales en matière d'instruction pourrait miner la perception qu'ont de leurs qualifications les personnes qui comparaissent devant eux.

Enfin, la manière dont les réformes ont été mises en œuvre a réduit au minimum l'incidence négative de la mesure législative sur les intimés. Ceux-ci se sont vu offrir une charge de juge de paix non présidant, laquelle charge comporte les fonctions administratives qu'ils exerçaient en leur qualité de juges de paix non siégeant. Bien que ses titulaires ne bénéficient pas de l'inaliénabilité, la charge de juge de paix non présidant permet aux intimés de recevoir la même rémunération et les mêmes avantages que leur procurait leur charge antérieure.

(5) Conclusion

Compte tenu de ces facteurs, je conclus qu'une personne raisonnable et renseignée considérerait que les modifications législatives renforcent l'indépendance des juges de paix albertains et relèvent leurs qualifications. Les réformes sont le fruit de la décision mûrement réfléchie de la législature, selon laquelle il est nécessaire, dans l'intérêt du public, de modifier la charge par la promotion des intérêts qui sous-tendent l'indépendance judiciaire. Elles renforcent la capacité des juges de paix de défendre la Constitution et de trancher des différends, et elles augmentent la confiance du public dans l'administration de la justice. La destitution des intimés n'est

50

51

52

not undermine the reasonable and informed person's perception of independence.

53 I respectfully disagree with the conclusion reached by the courts below. In my view, s. 2.4(8) does not contravene the principle of judicial independence as it applies to the respondents.

C. *Section 1 of the Charter*

54 In light of the conclusion that s. 11(d) of the *Charter* is not engaged in this case, it is unnecessary to consider whether the Act is justified under s. 1.

VI. Disposition

55 Accordingly, I would allow the appeal without costs in this Court and, in light of the unique circumstances of this case, would not interfere with the costs awarded in the courts below.

56 The constitutional questions are answered as follows:

Answer to question 1: No.

Answer to question 2: It is unnecessary to answer this question.

Appeal allowed.

Solicitor for the appellant: Alberta Department of Justice, Edmonton.

Solicitors for the respondents: Code Hunter, Calgary.

Solicitor for the intervenor the Attorney General of Canada: Deputy Attorney General of Canada, Ottawa.

Solicitor for the intervenor the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.

Solicitor for the intervenor the Attorney General of Quebec: Department of Justice, Sainte-Foy.

ni arbitraire ni discrétionnaire, et ne mine pas la perception d'indépendance qu'aurait une personne raisonnable et renseignée.

En toute déférence, je ne suis pas d'accord avec la conclusion des cours d'instance inférieure. J'estime que le par. 2.4(8) ne contrevient pas au principe de l'indépendance judiciaire applicable aux intimés.

C. *L'article premier de la Charte*

Compte tenu de la conclusion que l'al. 11d) de la *Charte* n'est pas en jeu en l'espèce, il n'est pas nécessaire de se demander si la Loi est justifiée au regard de l'article premier.

VI. Dispositif

En conséquence je suis d'avis d'accueillir le pourvoi sans dépens dans notre Cour et, compte tenu des circonstances exceptionnelles de la présente affaire, je suis d'avis de ne pas modifier les dépens accordés par les cours d'instance inférieure.

Les réponses données aux questions constitutionnelles sont les suivantes :

Réponse à la première question : Non.

Réponse à la deuxième question : Il n'est pas nécessaire de répondre à cette question.

Pourvoi accueilli.

Procureur de l'appelante : Ministère de la Justice de l'Alberta, Edmonton.

Procureurs des intimés : Code Hunter, Calgary.

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

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

Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec : Ministère de la Justice, Sainte-Foy.

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

Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: Deputy Attorney General for Saskatchewan, Regina.

Solicitors for the intervener the Association of Justices of the Peace of Ontario: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.

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

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan : Sous-procureur général de la Saskatchewan, Regina.

Procureurs de l'intervenante Association of Justices of the Peace of Ontario : Blake, Cassels & Graydon, Toronto.