

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

v.

**974649 Ontario Inc. c.o.b. as
Dunedin Construction (1992) and Bob
Hoy** *Respondents*

and

**The Attorney General of Canada, the
Attorney General of British Columbia, the
Attorney General for Alberta and the
Criminal Lawyers' Association of
Ontario** *Interveners*

INDEXED AS: **R. v. 974649 ONTARIO INC.**Neutral citation: **2001 SCC 81.**

File No.: 27084.

2000: December 6; 2001: December 6.

Present: McLachlin C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier,
Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour and LeBel
JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

*Constitutional law — Charter of Rights — Court of
competent jurisdiction — Provincial offences courts —
Whether justice of the peace acting under provincial
offences legislation has power to order costs against
Crown for Charter breach — Canadian Charter of Rights
and Freedoms, s. 24(1) — Provincial Offences Act, R.S.O.
1990, c. P.33.*

The respondents were charged under the Ontario *Occupational Health and Safety Act* with failing to comply with safety requirements on a construction project. The respondents requested that the appellant Crown disclose, among other items, a copy of the Prosecution Approval Form. The Crown twice refused to disclose the form on the ground that it was protected by solicitor-client privilege. A justice of the peace acting as a trial justice under the *Provincial Offences Act* (“POA”) held that the Crown’s failure to disclose this form amounted to a violation of the respondents’ rights under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The justice of the peace

**Sa Majesté la Reine du chef de
l’Ontario** *Appelante*

c.

**974649 Ontario Inc. faisant affaire sous le
nom de Dunedin Construction (1992) et Bob
Hoy** *Intimés*

et

**Le procureur général du Canada,
le procureur général de la Colombie-
Britannique, le procureur général de
l’Alberta et la Criminal Lawyers’ Association
of Ontario** *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : **R. c. 974649 ONTARIO INC.**Référence neutre : **2001 CSC 81.**

N° du greffe : 27084.

2000 : 6 décembre; 2001 : 6 décembre.

Présents : Le juge en chef McLachlin et les juges
L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major,
Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DE L’ONTARIO

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Tribunal
compétent — Tribunal des infractions provinciales — Le
juge de paix agissant en vertu de la Loi sur les infractions
provinciales a-t-il le pouvoir de condamner la Couronne
aux dépens en cas de violation de la Charte? — Charte
canadienne des droits et libertés, art. 24(1) — Loi sur les
infractions provinciales, L.R.O. 1990, ch. P.33.*

Les intimés ont été accusés, en vertu de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* de l’Ontario, de ne pas avoir respecté les règles de sécurité sur un chantier de construction. Ils ont demandé à la Couronne de leur communiquer, entre autres choses, une copie du formulaire autorisant l’engagement de poursuites. La Couronne a, à deux reprises, refusé de communiquer ce document, invoquant le secret professionnel de l’avocat. Le juge de paix qui a présidé le procès en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales* (« LIP ») a conclu que le défaut de la Couronne de communiquer le formulaire en question constituait une atteinte aux droits garantis aux

ordered the Crown to disclose the form and to pay the costs of the respondents' disclosure motion. The Crown disclosed the form, but successfully applied to the Ontario Court (General Division) to have the order for costs quashed on the basis that a provincial offences court is not a "court of competent jurisdiction" to direct such an order under s. 24(1) of the *Charter*. The Court of Appeal held that a justice operating under the *POA* does have the power to issue such an order and allowed the appeal. It remanded the case to the General Division to determine whether in the circumstances of the case he erred in granting costs.

Held: The appeal should be dismissed. A justice of the peace presiding at a trial under the *POA* has power to order legal costs against the Crown for a *Charter* breach.

If a government action is inconsistent with the *Charter*, s. 24 provides remedies for the inconsistency. Section 24(1) permits a "court of competent jurisdiction" to provide "such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances". A "court of competent jurisdiction" is one that possesses (1) jurisdiction over the person; (2) jurisdiction over the subject matter; and (3) jurisdiction to grant the remedy. The court should interpret s. 24 of the *Charter* to facilitate direct access to appropriate and just *Charter* remedies, while respecting the structure and practice of the existing court system and the exclusive role of Parliament and the legislatures in prescribing the jurisdiction of courts and tribunals.

A legislative grant of remedial power under s. 24 may be either express or implied. A "functional and structural" approach to determining whether a tribunal is competent to grant *Charter* remedies under s. 24(2) accords with the approach to discerning the implied powers of statutory bodies; with the test established for determining whether a tribunal has jurisdiction to consider *Charter* issues under s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*; and with the principles underlying s. 24. It strikes a balance between meaningful access to *Charter* relief and deference to the role of the legislatures, and promotes direct and early access to *Charter* remedies in forums competent to issue such relief. At the same time, Parliament and the legislatures, subject to constitutional constraints, may expressly or impliedly withhold the power to grant any or all *Charter* remedies. Whether Parliament or

intimés par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le juge de paix a ordonné à la Couronne de communiquer le formulaire et de payer aux intimés les dépens afférents à leur requête en communication. La Couronne a communiqué le formulaire, mais a demandé avec succès à la Cour de l'Ontario (Division générale) l'annulation de l'ordonnance la condamnant aux dépens, pour le motif que le tribunal des infractions provinciales n'était pas un « tribunal compétent » au sens du par. 24(1) de la *Charte* pour rendre une telle ordonnance. La Cour d'appel de l'Ontario a estimé que le juge agissant en vertu de la *LIP* avait le pouvoir de rendre une telle ordonnance et a accueilli l'appel. Elle a renvoyé l'affaire à la Division générale pour que celle-ci décide si, eu égard aux circonstances de l'espèce, le juge avait fait erreur en accordant les dépens.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté. Le juge de paix qui préside un procès en vertu de la *LIP* a le pouvoir de condamner la Couronne à payer les frais de justice en cas de violation de la *Charte*.

Si un acte du gouvernement est contraire à la *Charte*, l'art. 24 établit le droit d'obtenir réparation à cet égard. Le paragraphe 24(1) permet à « un tribunal compétent » d'accorder « la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances ». Un « tribunal compétent » est un tribunal qui a (1) compétence sur l'intéressé, (2) compétence sur l'objet du litige, et (3) compétence pour accorder la réparation demandée. Les tribunaux doivent interpréter l'art. 24 d'une manière propre à faciliter l'accès direct aux réparations convenables et justes prévues par la *Charte*, tout en respectant la structure et les pratiques du système judiciaire existant ainsi que le rôle qui appartient en exclusivité au Parlement et aux législatures, savoir celui de fixer la compétence des tribunaux judiciaires et administratifs.

Le pouvoir de réparation visé à l'art. 24 peut être accordé de façon explicite ou implicite dans une loi. L'approche « fonctionnelle et structurelle » appliquée pour déterminer si un tribunal a compétence pour accorder des réparations en vertu du par. 24(2) de la *Charte* est compatible avec l'approche générale permettant de reconnaître les pouvoirs implicites des organismes créés par une loi, avec le critère établi pour décider si un tribunal est compétent pour examiner les questions relatives à la *Charte* au regard du par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* et avec les principes qui sous-tendent l'art. 24. L'approche fonctionnelle et structurelle permet de réaliser l'équilibre entre l'accès concret aux réparations prévues par la *Charte* et la déférence envers le rôle des législatures, en plus de favoriser l'accès direct et rapide aux réparations fondées sur la *Charte* devant

a legislature intended to exclude a particular remedial power is determined by reference to the function the legislature has asked the tribunal to perform and the powers and processes with which it has furnished it.

Applying this approach to the *POA* suggests that provincial offences courts have power to award costs under s. 24(1). As quasi-criminal courts, they are the preferred forum, in terms of information, for issuing *Charter* remedies in cases before them, particularly where the *Charter* violation relates to the conduct of the trial. The legislature has given them a full complement of criminal law remedies to fill gaps in statutory jurisdiction, and to ensure that the remedy that ultimately flows is in fact both appropriate and just. Costs awards to discipline untimely disclosure are integrally connected to the function of the provincial offences court as a quasi-criminal trial court. Fracturing the availability of *Charter* remedies between provincial offences courts and superior courts could, in some circumstances, effectively deny the accused access to a remedy and a court of competent jurisdiction. The provincial offences court has detailed procedural rules, and abides by the standard rules of evidence. Judicial independence is required of justices of the peace. They receive legal training. The court's rulings are subject to appellate review, and there can be interveners on this appeal. Various considerations suggest that the fashioning of costs orders as a *Charter* remedy may be safely entrusted to provincial offences courts.

In sum, the function and structure of the *POA* indicate that the legislature intended the *POA* court to deal with *Charter* issues incidental to its process that it is suited to resolve. *POA* justices may thus be assumed, absent a contrary indication, to possess the power to order payment of legal costs by the Crown as a remedy for *Charter* violations arising from untimely disclosure.

des juridictions compétentes pour les accorder. Par ailleurs, sous réserve des limites d'ordre constitutionnel, le Parlement et les législatures peuvent priver explicitement ou implicitement un tribunal du pouvoir d'accorder soit toute réparation fondée sur la *Charte* soit l'une ou l'autre de ces réparations. Pour décider si le Parlement ou la législature concernée entendait exclure un pouvoir de réparation donné, on examine la fonction qu'il a demandé au tribunal d'accomplir, ainsi qu'aux pouvoirs et procédures dont celui-ci a été doté.

L'application de cette approche à la *LIP* suggère que le tribunal des infractions provinciales a le pouvoir d'accorder les dépens en vertu du par. 24(1). En tant que juridiction quasi criminelle, le tribunal des infractions provinciales constitue, du point de vue de la connaissance des faits, la juridiction privilégiée pour accorder des réparations fondées sur la *Charte* dans les affaires introduites devant lui, particulièrement lorsque la violation de la *Charte* est liée au déroulement du procès. La législature l'a doté de toute la panoplie des réparations du droit criminel pour suppléer aux lacunes de la compétence prévue par la loi et pour garantir que la réparation accordée en bout de ligne soit dans les faits convenable et juste. Le prononcé d'une condamnation aux dépens pour sanctionner la communication tardive d'éléments de preuve fait partie intégrante du rôle du tribunal des infractions provinciales en tant que cour de juridiction quasi criminelle. Le fait de diviser entre le tribunal des infractions provinciales et les cours supérieures le pouvoir d'ordonner des réparations fondées sur la *Charte* pourrait avoir pour effet, dans certains cas, d'empêcher concrètement l'accusé d'avoir accès à une réparation et à un tribunal compétent. Le tribunal des infractions provinciales dispose de ses propres règles de procédure détaillées et il suit les règles de preuve ordinaires. Les juges de paix doivent être indépendants. Ils reçoivent une formation juridique. Les décisions du tribunal sont susceptibles de révision par voie d'appel et des intervenants peuvent participer à cet appel. Diverses considérations tendent à indiquer qu'on peut confier sans risque au tribunal des infractions provinciales la responsabilité d'élaborer des ordonnances en matière de dépens en tant que réparation fondée sur la *Charte*.

En résumé, la fonction et la structure de la *LIP* indiquent que la législature entendait que le tribunal de la *LIP* examine les questions incidentes liées à la *Charte* qui surviennent dans le cours de ses procédures et qu'il est apte à résoudre. Sauf indication contraire, on peut donc présumer que les juges de la *LIP* possèdent le pouvoir d'ordonner à la Couronne de payer les frais de justice à titre de réparation pour les violations de la *Charte* découlant du défaut de communiquer la preuve en temps utile.

Cases Cited

Followed: *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863; *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929; *Mooring v. Canada (National Parole Board)*, [1996] 1 S.C.R. 75; **referred to:** *R. v. Mardave Construction (1990) Ltd.*, Ont. Ct. (Prov. Div.), January 10, 1994; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 1114; *British Columbia Development Corp. v. Friedmann*, [1984] 2 S.C.R. 447; *Toronto Area Transit Operating Authority v. Dell Holdings Ltd.*, [1997] 1 S.C.R. 32; *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357; *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; *Doyle v. The Queen*, [1977] 1 S.C.R. 597; *R. v. Pang* (1994), 95 C.C.C. (3d) 60; *Tataryn v. Tataryn Estate*, [1994] 2 S.C.R. 807; *Symes v. Canada*, [1993] 4 S.C.R. 695; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1989] 2 F.C. 245; *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623; *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3; *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722; *National Energy Board Act (Can.) (Re)*, [1986] 3 F.C. 275; *Interprovincial Pipe Line Ltd. v. National Energy Board*, [1978] 1 F.C. 601; *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22; *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5; *Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 3 S.C.R. 854; *R. v. Rahey*, [1987] 1 S.C.R. 588; *R. v. O'Connor*, [1995] 4 S.C.R. 411; *R. v. Ouellette*, [1980] 1 S.C.R. 568; *R. v. Pawlowski* (1993), 12 O.R. (3d) 709; *R. v. Stinchcombe*, [1991] 3 S.C.R. 326; *R. v. Regan* (1999), 137 C.C.C. (3d) 449; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Tobiass*, [1997] 3 S.C.R. 391; *R. v. Jedyneck* (1994), 16 O.R. (3d) 612; *R. v. Dodson* (1999), 70 C.R.R. (2d) 65; *R. v. Robinson* (1999), 142 C.C.C. (3d) 303; *R. v. Garofoli*, [1990] 2 S.C.R. 1421; *Kourtessis v. M.N.R.*, [1993] 2 S.C.R. 53.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 24.
Constitution Act, 1982, s. 52.
Interpretation Act, R.S.O. 1990, c. I.11, s. 4.

Jurisprudence

Arrêts suivis : *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; *Mooring c. Canada (Commission nationale des libérations conditionnelles)*, [1996] 1 R.C.S. 75; **arrêts mentionnés :** *R. c. Mardave Construction (1990) Ltd.*, C. Ont. (Div. prov.), 10 janvier 1994; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114; *British Columbia Development Corp. c. Friedmann*, [1984] 2 R.C.S. 447; *Régie des transports en commun de la région de Toronto c. Dell Holdings Ltd.*, [1997] 1 R.C.S. 32; *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; *Doyle c. La Reine*, [1977] 1 R.C.S. 597; *R. c. Pang* (1994), 95 C.C.C. (3d) 60; *Tataryn c. Succession Tataryn*, [1994] 2 R.C.S. 807; *Symes c. Canada*, [1993] 4 R.C.S. 695; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada)*, [1989] 2 C.F. 245; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623; *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3; *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722; *Loi sur l'Office national de l'énergie (Can.) (Re)*, [1986] 3 C.F. 275; *Interprovincial Pipe Line Ltd. c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 C.F. 601; *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5; *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854; *R. c. Rahey*, [1987] 1 R.C.S. 588; *R. c. O'Connor*, [1995] 4 R.C.S. 411; *R. c. Ouellette*, [1980] 1 R.C.S. 568; *R. c. Pawlowski* (1993), 12 O.R. (3d) 709; *R. c. Stinchcombe*, [1991] 3 R.C.S. 326; *R. c. Regan* (1999), 137 C.C.C. (3d) 449; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Tobiass*, [1997] 3 R.C.S. 391; *R. c. Jedyneck* (1994), 16 O.R. (3d) 612; *R. c. Dodson* (1999), 70 C.R.R. (2d) 65; *R. c. Robinson* (1999), 142 C.C.C. (3d) 303; *R. c. Garofoli*, [1990] 2 R.C.S. 1421; *Kourtessis c. M.R.N.*, [1993] 2 R.C.S. 53.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 24.
Loi constitutionnelle de 1982, art. 52.
Loi d'interprétation, L.R.O. 1990, ch. I.11, art. 4.

Provincial Offences Act, R.S.O. 1990, c. P.33, ss. 2(1), 90.

Rules of the Court of Appeal in Appeals Under the Provincial Offences Act, O. Reg. 721/94, Rule 21(1).

Rules of the Ontario Court (Provincial Division) in Provincial Offences Proceedings, R.R.O. 1990, Reg. 200.

Authors Cited

Drinkwalter, W. Douglas, and J. Douglas Ewart. *Ontario Provincial Offences Procedure*. Toronto: Carswell, 1980.

Halsbury's Laws of England, vol. 44(1), 4th ed. (reissue). By Lord Hailsham of St. Marylebone. London: Butterworths, 1995.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 2, loose-leaf ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1997 (updated 2000, release 1).

Macaulay, Robert W., and James L. H. Sprague. *Practice and Procedure Before Administrative Tribunals*, vols. 3 and 4. Toronto: Carswell, 1988 (loose-leaf updated 2001, release 1).

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1998), 42 O.R. (3d) 354, 166 D.L.R. (4th) 593, 114 O.A.C. 258, 130 C.C.C. (3d) 1, 39 C.C.E.L. (2d) 1, 58 C.R.R. (2d) 1, [1998] O.J. No. 4735 (QL), allowing the appellant's appeal from a judgment of the Ontario Court (General Division) (1995), 25 O.R. (3d) 420, 101 C.C.C. (3d) 48, [1995] O.J. No. 2330 (QL), granting the appellant's application for judicial review. Appeal dismissed.

Hart Schwartz and *Line Forestier*, for the appellant.

Norman A. Keith and *Rebecca K. Saturley*, for the respondents.

Nancy L. Irving and *Peter De Freitas*, for the intervener the Attorney General of Canada.

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

Written submissions only by *James A. Bowron*, for the intervener the Attorney General for Alberta.

Kent Roach, for the intervener the Criminal Lawyers' Association of Ontario.

Loi sur les infractions provinciales, L.R.O. 1990, ch. P.33, art. 2(1), 90.

Règles de la Cour d'appel relatives aux appels interjetés en vertu de la Loi sur les infractions provinciales de l'Ontario, Règl. de l'Ont. 721/94, règle 21(1).

Rules of the Ontario Court (Provincial Division) in Provincial Offences Proceedings, R.R.O. 1990, Règl. 200.

Doctrine citée

Drinkwalter, W. Douglas, and J. Douglas Ewart. *Ontario Provincial Offences Procedure*. Toronto : Carswell, 1980.

Halsbury's Laws of England, vol. 44(1), 4th ed. (reissue). By Lord Hailsham of St. Marylebone. London : Butterworths, 1995.

Hogg, Peter W., *Constitutional Law of Canada*, vol. 2, loose-leaf ed. Scarborough, Ont. : Carswell, 1997 (updated 2000, release 1).

Macaulay, Robert W., and James L. H. Sprague. *Practice and Procedure Before Administrative Tribunals*, vols. 3 and 4. Toronto : Carswell, 1988 (loose-leaf updated 2001, release 1).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1998), 42 O.R. (3d) 354, 166 D.L.R. (4th) 593, 114 O.A.C. 258, 130 C.C.C. (3d) 1, 39 C.C.E.L. (2d) 1, 58 C.R.R. (2d) 1, [1998] O.J. No. 4735 (QL), qui a accueilli un appel d'une décision de la Cour de l'Ontario (Division générale) (1995), 25 O.R. (3d) 420, 101 C.C.C. (3d) 48, [1995] O.J. No. 2330 (QL), qui avait fait droit à la demande de contrôle judiciaire présentée par l'appelante. Pourvoi rejeté.

Hart Schwartz et *Line Forestier*, pour l'appelante.

Norman A. Keith et *Rebecca K. Saturley*, pour les intimés.

Nancy L. Irving et *Peter De Freitas*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

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

Argumentation écrite seulement par *James A. Bowron*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

Kent Roach, pour l'intervenante la Criminal Lawyers' Association of Ontario.

The judgment of the Court was delivered by

Version française du jugement de la Cour rendu par

THE CHIEF JUSTICE —

LE JUGE EN CHEF —

I. Introduction

I. Introduction

1 This appeal raises the issue of whether a provincial court justice acting under the Ontario *Provincial Offences Act*, R.S.O. 1990, c. P.33 (“POA”), has the power to order costs against the Crown for failure to comply with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. While on its face a matter of procedure, the issue is of importance. To the extent that it is difficult or impossible to obtain remedies for *Charter* breaches, the *Charter* ceases to be an effective instrument for maintaining the rights of Canadians.

Le présent pourvoi soulève la question de savoir si le juge agissant en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales* de l’Ontario, L.R.O. 1990, ch. P.33 (« LIP »), peut condamner la Couronne aux dépens pour cause de violation de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Bien qu’il s’agisse à première vue d’une question d’ordre procédural, elle n’en est pas moins importante. Dans la mesure où il est difficile ou impossible d’obtenir réparation en cas de violation de la *Charte*, celle-ci cesse de protéger efficacement les droits des Canadiens.

2 The respondents were charged under the *Occupational Health and Safety Act*, R.S.O. 1990, c. O.1, with failing to comply with safety requirements on a construction project. The prosecution proceeded. The respondents requested that the Crown disclose, among other items, a copy of the Prosecution Approval Form. This form is routinely prepared by Ministry of Labour inspectors when deciding whether to lay charges under the *Occupational Health and Safety Act*. The Crown twice refused to disclose the form on the ground that it was protected by solicitor-client privilege. A justice of the peace acting as a trial justice under the *POA* held that the Crown’s failure to disclose this form amounted to a violation of the respondents’ rights under the *Charter*.

Les intimés ont été accusés, en vertu de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.O. 1990, ch. O.1, de ne pas avoir respecté les règles de sécurité sur un chantier de construction. Des poursuites ont été intentées. Les intimés ont demandé à la Couronne de leur communiquer, entre autres choses, une copie du formulaire autorisant l’engagement de poursuites. Les inspecteurs du ministère du Travail remplissent systématiquement ce formulaire lorsqu’ils décident de l’à-propos de porter des accusations en vertu de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*. La Couronne a, à deux reprises, refusé de communiquer ce document, invoquant le secret professionnel de l’avocat. Le juge de paix qui a présidé le procès en vertu de la *LIP* a conclu que le défaut de la Couronne de communiquer le formulaire en question constituait une atteinte aux droits garantis par la *Charte* aux intimés.

3 The justice of the peace ordered the Crown to disclose the form and to pay the costs of the respondents’ disclosure motion. The Crown disclosed the form, but successfully applied to have the order for costs quashed on the basis that a provincial offences court is not a “court of competent jurisdiction” to direct such an order under s. 24(1) of the *Charter*. The Ontario Court of Appeal held that a justice

Il a ordonné à la Couronne de communiquer le formulaire et de payer aux intimés les dépens afférents à leur requête en communication. La Couronne a communiqué le formulaire, mais a demandé avec succès l’annulation de l’ordonnance la condamnant aux dépens pour le motif que le tribunal des infractions provinciales n’était pas un « tribunal compétent » au sens du par. 24(1) de la

operating under the *POA* does have the power to issue such an order and allowed the appeal. The Crown appeals that order to this Court.

I conclude that a trial justice acting under the Ontario *POA* has power to order legal costs against the Crown for a *Charter* breach.

II. Constitutional and Statutory Provisions

Section 24 of the *Charter* provides as follows:

24. (1) Anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

(2) Where, in proceedings under subsection (1), a court concludes that evidence was obtained in a manner that infringed or denied any rights or freedoms guaranteed by this Charter, the evidence shall be excluded if it is established that, having regard to all the circumstances, the admission of it in the proceedings would bring the administration of justice into disrepute.

Section 90 of the *Provincial Offences Act*, R.S.O. 1990, c. P.33, provides as follows:

90. (1) The validity of any proceeding is not affected by,

- (a) any irregularity or defect in the substance or form of the summons, warrant, offence notice, parking infraction notice, undertaking to appear or recognizance; or
- (b) any variance between the charge set out in the summons, warrant, parking infraction notice, offence notice, undertaking to appear or recognizance and the charge set out in the information or certificate.

(2) Where it appears to the court that the defendant has been misled by any irregularity, defect or variance mentioned in subsection (1), the court may adjourn the hearing and may make such order as the court considers appropriate, including an order under section 60 for the payment of costs.

Charte pour rendre une telle ordonnance. La Cour d'appel de l'Ontario a estimé que le juge agissant en vertu de la *LIP* avait le pouvoir de rendre une telle ordonnance et a accueilli l'appel. La Couronne se pourvoit contre cette ordonnance auprès de notre Cour.

Je conclus que les juges qui président les procès en vertu de la *LIP* de l'Ontario ont le pouvoir de condamner la Couronne aux dépens en cas de violation de la *Charte*.

II. Les dispositions constitutionnelles et législatives pertinentes

L'article 24 de la *Charte* est ainsi rédigé :

24. (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

(2) Lorsque, dans une instance visée au paragraphe (1), le tribunal a conclu que des éléments de preuve ont été obtenus dans des conditions qui portent atteinte aux droits ou libertés garantis par la présente charte, ces éléments de preuve sont écartés s'il est établi, eu égard aux circonstances, que leur utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice.

L'article 90 de la *Loi sur les infractions provinciales*, L.R.O. 1990, ch. P.33, prévoit ce qui suit :

90 (1) Ne portent pas atteinte à la validité d'une instance :

- a) les irrégularités ou les vices de fond ou de forme dans l'assignation, le mandat, l'avis d'infraction, l'avis d'infraction de stationnement, la promesse de comparaître ou l'engagement;
- b) les divergences entre l'accusation énoncée dans l'assignation, le mandat, l'avis d'infraction de stationnement, l'avis d'infraction, la promesse de comparaître ou l'engagement et celle énoncée dans la dénonciation ou le procès-verbal.

(2) Si le tribunal estime que le défendeur a été induit en erreur par une irrégularité, un vice ou une divergence mentionnées au paragraphe (1), il peut ajourner l'audience et rendre l'ordonnance qu'il juge appropriée, y compris ordonner le paiement de dépens aux termes de l'article 60.

4

5

6

III. Judgments

A. *Ontario Court (Provincial Division)* (March 23, 1995)

7 Justice of the peace Harris found that the Crown had failed in its duty of disclosure by withholding the requested Prosecution Approval Form, but refused to stay the proceedings or quash the charges. Instead, he ordered production of the document to the respondents and awarded costs in the amount of \$2000. In reaching this conclusion, he relied on *R. v. Mardave Construction (1990) Ltd.*, Ont. Ct. (Prov. Div.), January 10, 1994, which held that the disclosure of the Prosecution Approval Form by the Ministry of Labour is an essential element of the Crown's duty of full and complete disclosure.

B. *Ontario Court (General Division)* (1995), 25 O.R. (3d) 420

8 McRae J. of the Ontario Court (General Division) quashed this order on the ground that a provincial offences court does not have jurisdiction under s. 24(1) of the *Charter* to award costs against the Crown for violations of an accused's *Charter* rights. Citing *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863, McRae J. held that a POA trial court could constitute a "court of competent jurisdiction" to issue such an award under s. 24(1) only if it enjoyed jurisdiction over the person, jurisdiction over the offence or subject matter, and power to grant the remedy sought. Since the first two elements of this test were clearly satisfied, his analysis addressed the final issue of whether a trial justice operating under the POA is empowered, independently of the *Charter*, to issue an award of costs.

9 McRae J. concluded that the POA does not confer jurisdiction to award legal fees; in fact, he observed that the history and structure of the POA evinced a

III. Les décisions des juridictions inférieures

A. *Cour de l'Ontario (Division provinciale)* (23 mars 1995)

Le juge de paix Harris a conclu que la Couronne avait manqué à son obligation en matière de communication de la preuve en ne produisant pas le formulaire autorisant l'engagement de poursuites qui était demandé, mais il a refusé d'ordonner l'arrêt des procédures ou d'annuler les accusations. Il a plutôt ordonné la production du document aux intimés et leur a accordé la somme de 2000 \$ au titre des dépens. Il a tiré cette conclusion en s'appuyant sur l'affaire *R. c. Mardave Construction (1990) Ltd.*, C. Ont. (Div. prov.), 10 janvier 1994, dans laquelle il a été jugé que la communication du formulaire par le ministère du Travail était un aspect essentiel de l'obligation de communication complète et intégrale de la preuve par la Couronne.

B. *Cour de l'Ontario (Division générale)* (1995), 25 O.R. (3d) 420

Le juge McRae de la Cour de l'Ontario (Division générale) a annulé cette ordonnance pour le motif que le tribunal des infractions provinciales n'a pas compétence, en vertu du par. 24(1) de la *Charte*, pour condamner la Couronne aux dépens en cas de violation des droits garantis à l'accusé par la *Charte*. Se référant à l'arrêt *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863, le juge McRae a conclu que la juridiction de jugement dans le cadre d'une instance fondée sur la LIP peut constituer un « tribunal compétent » pour accorder une telle réparation en vertu du par. 24(1), seulement si elle a compétence sur l'intéressé ainsi que sur l'infraction ou l'objet du litige et si elle possède le pouvoir d'accorder la réparation demandée. Comme les deux premiers éléments de ce critère étaient clairement respectés, il a fait porter son analyse sur le dernier point, la question de savoir si le juge présidant un procès en vertu de la LIP a le pouvoir, indépendamment de la *Charte*, de prononcer une ordonnance relative aux dépens.

Le juge McRae a conclu que la LIP ne conférait pas compétence pour adjuger les frais de justice. En fait, il a souligné que l'historique et l'économie de

clear legislative intention to preclude such awards. Further, he concluded that the Provincial Division, as a statutory court, has no inherent or additional jurisdiction with respect to the award of costs against the Crown in provincial offences proceedings. Absent statutory or inherent jurisdiction to order costs under the *POA*, McRae J. held that such jurisdiction could not flow under s. 24(1). In this regard, he distinguished a series of cases where such jurisdiction was found in provincial courts operating under the *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, noting that these cases involved the expansion of existing statutory authority to order costs against the Crown. Since the provincial offences court lacked this original jurisdiction, it could not constitute a “court of competent jurisdiction” to order the remedy sought in this case.

C. *Ontario Court of Appeal* (1998), 42 O.R. (3d) 354

The Ontario Court of Appeal, *per* O’Connor J.A., allowed the appeal on the basis that s. 90(2) of the *POA* empowers a provincial offences court to order costs against the Crown, albeit in limited circumstances, and that this sufficed to establish jurisdiction under s. 24(1) to make an award of costs for a *Charter* breach.

O’Connor J.A. noted that the discretion conferred by s. 90(2) on *POA* justices to “make such order as the court considers appropriate” is exceedingly broad on its face. Moreover, he found nothing in the language or scheme of s. 90(2), or the *POA* as a whole, that indicated an intention to limit or restrict the ordinary meaning of this provision. Consequently, he concluded at p. 360 that s. 90(2), unlike the other costs provisions in the *POA*, “confers a broad and general power that includes, but ... is not limited to, ordering the payment of witness costs”. This power extends to the award of legal

la *LIP* faisaient ressortir l’intention claire du législateur de ne pas accorder ce pouvoir. Il a ajouté que, en tant que tribunal créé par une loi, la Division provinciale n’avait aucune compétence inhérente ou supplémentaire l’habilitant à condamner la Couronne aux dépens dans le cadre de procédures relatives aux infractions provinciales. Le juge McRae a estimé que, en l’absence de compétence inhérente ou prévue par la loi permettant de statuer sur les dépens en vertu de la *LIP*, cette compétence ne pouvait découler du par. 24(1). À cet égard, il a distingué la présente affaire d’une série de décisions dans lesquelles il a été jugé que les cours provinciales agissant en vertu du *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, possédaient cette compétence, soulignant que ces décisions concernaient l’élargissement du pouvoir d’origine législative existant de condamner la Couronne aux dépens. Étant donné que le tribunal des infractions provinciales ne disposait pas de cette compétence initiale, il ne pouvait être un « tribunal compétent » pour ordonner la réparation demandée en l’espèce.

C. *Cour d’appel de l’Ontario* (1998), 42 O.R. (3d) 354

La Cour d’appel de l’Ontario, sous la plume du juge O’Connor, a accueilli l’appel pour le motif que le par. 90(2) de la *LIP* habilitait le tribunal des infractions provinciales à condamner la Couronne aux dépens — quoique dans des circonstances limitées — et que cela suffisait pour établir l’existence de la compétence de prononcer, en vertu du par. 24(1), une ordonnance relative aux dépens en cas de violation de la *Charte*.

Le juge O’Connor a souligné que le pouvoir discrétionnaire de « rendre l’ordonnance qu’il juge appropriée » qui est conféré par le par. 90(2) au juge de la *LIP* est à première vue extrêmement large. Qui plus est, il n’a rien vu dans le texte ou l’économie du par. 90(2) ou dans la *LIP* considérée globalement qui indiquait l’intention de restreindre le sens ordinaire de cette disposition. Il a en conséquence conclu que, contrairement aux autres dispositions relatives aux dépens figurant dans la *LIP*, le par. 90(2) [TRADUCTION] « confère un pouvoir large et général qui permet notamment d’ordonner

10

11

costs against the Crown where the court is satisfied that the defendant has been misled by certain procedural irregularities, as set out under s. 90(1).

12 The remaining question was whether this narrow remedial jurisdiction under the *POA* satisfies the requirement of “power to grant the remedy sought” necessary to constitute a court of competent jurisdiction under s. 24(1). O’Connor J.A. concluded that it did. Even a narrowly prescribed authority to issue a remedy, in his opinion, suffices to enable the court to make the same type of remedial order for a *Charter* breach. Where, as here, a court has the power to make the type of order sought (i.e. for legal costs) independently of the *Charter*, even in very limited circumstances, it also has the power to make the same order for a *Charter* breach under s. 24(1). Having concluded that justice of the peace Harris had jurisdiction to make the costs award for the *Charter* breach, the Court of Appeal remanded the case to the General Division to determine whether in the circumstances of the case he erred in granting costs.

IV. Issue

13 The sole issue is whether a trial justice acting under the Ontario *Provincial Offences Act* has the power to award costs for a *Charter* breach.

V. Analysis

14 The *Charter* guarantees the fundamental rights and freedoms of all Canadians. It does this through two kinds of provisions. The first are provisions describing the rights and freedoms guaranteed. The second are provisions providing remedies or sanctions for breaches of these rights. If a law is inconsistent with the *Charter*, s. 52 of the *Constitution Act, 1982* provides that it is invalid to the extent of

le paiement des frais des témoins » (p. 360). Ce pouvoir autorise également le tribunal à condamner la Couronne au paiement des frais de justice, lorsqu’il estime que le défendeur a été induit en erreur par certaines irrégularités procédurales prévues au par. 90(1).

La dernière question à trancher était de savoir si la compétence limitée en matière de réparation prévue par la *LIP* satisfaisait la condition exigeant que le tribunal concerné ait le « pouvoir d’accorder la réparation demandée » nécessaire pour être un tribunal compétent au sens du par. 24(1). Le juge O’Connor a estimé que tel était le cas. À son avis, même un pouvoir de réparation restreint suffit pour habiliter le tribunal à rendre le même genre d’ordonnance réparatrice en cas de violation de la *Charte*. Lorsque, comme en l’espèce, le tribunal a le pouvoir de rendre le genre d’ordonnance demandée (c.-à-d. relative aux frais de justice) indépendamment de la *Charte*, même dans des circonstances très limitées, il a également le pouvoir de rendre la même ordonnance en vertu du par. 24(1) pour cause de violation de la *Charte*. Ayant conclu que le juge de paix Harris avait compétence pour adjuer les dépens à l’égard de la violation de la *Charte*, la Cour d’appel a renvoyé l’affaire à la Division générale pour que celle-ci décide si, eu égard aux circonstances de l’espèce, le juge de paix Harris avait fait erreur en les accordant.

IV. La question en litige

La seule question en litige est de savoir si le juge qui préside un procès en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales* de l’Ontario a le pouvoir d’adjuer les dépens pour cause de violation de la *Charte*.

V. L’analyse

La *Charte* garantit les droits et libertés fondamentaux de tous les Canadiens. Elle le fait au moyen de deux types de dispositions. Les premières décrivent les droits et libertés garantis. Les deuxièmes établissent les réparations ou sanctions applicables en cas d’atteintes à ces droits. Les dispositions de toute règle de droit incompatibles avec la *Charte* sont rendues inopérantes par l’effet de

the inconsistency. On the other hand, if a government action is inconsistent with the *Charter*, s. 24 provides remedies for the inconsistency. If the violation produced evidence that the Crown seeks to use against the accused, s. 24(2) provides that the court must exclude the evidence if its admission would bring the administration of justice into disrepute. In other cases, s. 24(1) permits a “court of competent jurisdiction” to provide “such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances”. If a remedy is to be had in the instant case, it must issue under s. 24(1).

The essential issue is whether the trial justice who ordered the Crown to pay costs is a “court of competent jurisdiction” under s. 24(1) to make such an award. This Court has considered the attributes of a “court of competent jurisdiction” on a number of occasions, commencing with its seminal decision in *Mills, supra*. In that case, Lamer J. (as he then was), with whom all agreed on this point, defined a “court of competent jurisdiction” as one that possesses (1) jurisdiction over the person; (2) jurisdiction over the subject matter; and (3) jurisdiction to grant the remedy (p. 890). Subsequent decisions of this Court have affirmed this three-tiered test for identifying the courts and tribunals competent to issue *Charter* remedies under s. 24: *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929; *Mooring v. Canada (National Parole Board)*, [1996] 1 S.C.R. 75. Only where a court or tribunal possesses all three attributes is it considered a “court of competent jurisdiction” for the purpose of ordering the desired *Charter* relief under s. 24.

In the present case, the jurisdiction of the provincial offences court over the parties and the subject matter is uncontested. The dispute between the parties centres on the third and final attribute of a court of competent jurisdiction: the power to grant the remedy sought. In determining whether the *POA* justice in this case possessed the “power to grant the remedy sought”, namely legal costs, we are guided

l’art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. D’autre part, si un acte du gouvernement est contraire à la *Charte*, l’art. 24 établit le droit d’obtenir réparation à cet égard. Si la violation a permis d’obtenir des éléments de preuve que la Couronne entend utiliser contre l’accusé, le par. 24(2) prescrit que le tribunal doit les écarter si leur utilisation est susceptible de déconsidérer l’administration de la justice. Dans les autres cas, le par. 24(1) permet à un « tribunal compétent » d’accorder « la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances ». S’il y a lieu d’accorder une réparation en l’espèce, elle doit l’être en vertu du par. 24(1).

La question fondamentale consiste à déterminer si le juge qui a ordonné à la Couronne de payer les dépens est « un tribunal compétent » au sens du par. 24(1) pour rendre une telle ordonnance. Notre Cour a examiné les attributs d’un « tribunal compétent » à plusieurs reprises depuis son arrêt de principe en la matière, l’arrêt *Mills*, précité. Dans cette affaire, le juge Lamer (plus tard Juge en chef du Canada), avec l’appui des autres juges sur ce point, a défini un « tribunal compétent » comme étant un tribunal qui a (1) compétence sur l’intéressé, (2) compétence sur l’objet du litige, et (3) compétence pour accorder la réparation demandée (p. 890). Dans des arrêts ultérieurs, notre Cour a confirmé ce critère à trois volets permettant d’identifier les tribunaux judiciaires et administratifs qui sont compétents pour accorder des réparations fondées sur l’art. 24 de la *Charte* : *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; *Mooring c. Canada (Commission nationale des libérations conditionnelles)*, [1996] 1 R.C.S. 75. Ce n’est que dans les cas où le tribunal judiciaire ou administratif concerné possède les trois attributs qu’il est considéré comme un « tribunal compétent » pour accorder la réparation voulue en vertu de l’art. 24 de la *Charte*.

En l’espèce, personne ne conteste la compétence du tribunal des infractions provinciales sur les parties et sur l’objet du litige. Le différend entre les parties porte sur le troisième et dernier attribut d’un tribunal compétent : le pouvoir d’accorder la réparation demandée. Pour déterminer si, en l’espèce, le juge de la *LIP* possédait le « pouvoir d’accorder la réparation demandée », à savoir les frais de justice,

by the principles set out in previous decisions, and the approach these decisions mandate to interpreting s. 24 of the *Charter*.

A. *Section 24: Principles of Interpretation*

17 In interpreting the phrase “court of competent jurisdiction”, we must keep in mind four related propositions. These propositions have informed the Court’s approach to s. 24 since it first considered this provision in *Mills*.

18 First, s. 24(1), like all *Charter* provisions, commands a broad and purposive interpretation. This section forms a vital part of the *Charter*, and must be construed generously, in a manner that best ensures the attainment of its objects: *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at p. 344; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145, at p. 155; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 1114, at p. 1134. Moreover, it is remedial, and hence benefits from the general rule of statutory interpretation that accords remedial statutes a “large and liberal” interpretation: *British Columbia Development Corp. v. Friedmann*, [1984] 2 S.C.R. 447, at p. 458; *Toronto Area Transit Operating Authority v. Dell Holdings Ltd.*, [1997] 1 S.C.R. 32, at para. 21. Finally, and most importantly, the language of this provision appears to confer the widest possible discretion on a court to craft remedies for violations of *Charter* rights. In *Mills*, McIntyre J. observed at p. 965 that “[i]t is difficult to imagine language which could give the court a wider and less fettered discretion”. This broad remedial mandate for s. 24(1) should not be frustrated by a “[n]arrow and technical” reading of the provision (see *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357, at p. 366).

19 The second proposition flows from the first: s. 24 must be interpreted in a way that achieves its

nous suivons les principes énoncés dans les arrêts antérieurs et l’approche prescrite par ceux-ci aux fins d’interprétation de l’art. 24 de la *Charte*.

A. *L’article 24 : principes d’interprétation*

Dans l’interprétation de l’expression « tribunal compétent », nous devons garder à l’esprit quatre propositions connexes, qui inspirent l’approche appliquée par notre Cour pour l’interprétation de l’art. 24 depuis qu’elle a examiné cette disposition pour la première fois dans l’arrêt *Mills*.

Premièrement, comme toutes les autres dispositions de la *Charte*, le par. 24(1) commande une interprétation large et téléologique. Il constitue une partie essentielle de la *Charte* et doit être interprété de la manière la plus généreuse qui soit compatible avec la réalisation de son objet : *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, p. 344; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, p. 155; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114, p. 1134. Il s’agit en outre d’une disposition réparatrice qui, de ce fait, bénéficie de la règle générale d’interprétation législative selon laquelle les lois réparatrices reçoivent une interprétation « large et libérale » : *British Columbia Development Corp. c. Friedmann*, [1984] 2 R.C.S. 447, p. 458; *Régie des transports en commun de la région de Toronto c. Dell Holdings Ltd.*, [1997] 1 R.C.S. 32, par. 21. Dernière considération et élément le plus important : le texte de cette disposition paraît accorder au tribunal le plus vaste pouvoir discrétionnaire possible aux fins d’élaboration des réparations applicables en cas de violations des droits garantis par la *Charte*. Dans l’arrêt *Mills*, précité, le juge McIntyre a fait remarquer qu’« [i] est difficile de concevoir comment on pourrait donner au tribunal un pouvoir discrétionnaire plus large et plus absolu » (p. 965). Il ne faut pas que ce large mandat réparateur du par. 24(1) soit mis en échec par une interprétation « étroite et formaliste » de la disposition (voir *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357, p. 366).

La deuxième proposition découle de la première : il faut interpréter l’art. 24 de façon à permettre la

purpose of upholding *Charter* rights by providing effective remedies for their breach. If the Court's past decisions concerning s. 24(1) can be reduced to a single theme, it is that s. 24(1) must be interpreted in a manner that provides a full, effective and meaningful remedy for *Charter* violations: *Mills, supra*, at pp. 881-82 (*per* Lamer J.), p. 953 (*per* McIntyre J.); *Mooring, supra*, at paras. 50-52 (*per* Major J.). As Lamer J. observed in *Mills*, s. 24(1) "establishes the right to a remedy as the foundation stone for the effective enforcement of *Charter* rights" (p. 881). Through the provision of an enforcement mechanism, s. 24(1) "above all else ensures that the *Charter* will be a vibrant and vigorous instrument for the protection of the rights and freedoms of Canadians" (p. 881).

Section 24(1)'s interpretation necessarily resonates across all *Charter* rights, since a right, no matter how expansive in theory, is only as meaningful as the remedy provided for its breach. From the outset, this Court has characterized the purpose of s. 24(1) as the provision of a "direct remedy" (*Mills, supra*, p. 953, *per* McIntyre J.). As Lamer J. stated in *Mills*, "[a] remedy must be easily available and constitutional rights should not be 'smothered in procedural delays and difficulties'" (p. 882). Anything less would undermine the role of s. 24(1) as a cornerstone upon which the rights and freedoms guaranteed by the *Charter* are founded, and a critical means by which they are realized and preserved.

The third proposition guiding the interpretation of s. 24 is that subs. (1) and (2) must be read together to create a harmonious interpretation. The conjunction of the two subsections, one dealing with remedies in general and the other dealing with exclusion of evidence that would bring the administration of justice into disrepute, suggests that both are concerned with providing remedies for *Charter* breaches. Moreover, the remedies under each of the two subsections are confined to "court[s] of competent jurisdiction". Thus this phrase must be

réalisation de son objet, qui est de protéger les droits garantis par la *Charte* en assurant des réparations efficaces en cas d'atteintes à ceux-ci. Si la jurisprudence de notre Cour concernant le par. 24(1) peut être réduite à un thème, on peut dire que le par. 24(1) doit être interprété de manière à assurer une réparation complète, efficace et utile à l'égard des violations de la *Charte* : *Mills*, précité, p. 881-882 (le juge Lamer), p. 953 (le juge McIntyre); *Mooring*, précité, par. 50-52 (le juge Major). Comme l'a indiqué le juge Lamer dans l'arrêt *Mills*, le par. 24(1) « fait du droit à une réparation la pierre angulaire de la mise en œuvre effective des droits accordés par la *Charte* » (p. 881). C'est l'établissement d'une voie de recours par le par. 24(1) qui « avant tout fera de la *Charte* un instrument éloquent et vigoureux de protection des droits et des libertés des Canadiens » (p. 881).

L'effet de l'interprétation du par. 24(1) se répercute nécessairement sur tous les droits garantis par la *Charte*, puisqu'un droit, aussi étendu soit-il en théorie, est aussi efficace que la réparation prévue en cas de violation, sans plus. Dès le départ, notre Cour a jugé que le par. 24(1) avait pour objet de fournir une « réparation directe » (*Mills*, précité, p. 953, le juge McIntyre). Pour reprendre les propos du juge Lamer dans l'arrêt *Mills*, « [l]a réparation doit pouvoir s'obtenir facilement et les droits constitutionnels ne devraient pas être [TRADUCTION] "étouffés dans les délais et les difficultés de procédure" » (p. 882). Exiger moins minerait le rôle que joue le par. 24(1) en tant que pierre angulaire sur laquelle reposent les droits et libertés garantis par la *Charte* et que mécanisme essentiel à leur concrétisation et à leur protection.

Selon la troisième proposition guidant l'interprétation de l'art. 24, les par. 24(1) et (2) doivent être lus en corrélation pour créer une interprétation harmonieuse. La combinaison des deux paragraphes, l'un portant sur les réparations en général et l'autre sur l'exclusion des éléments de preuve susceptibles de déconsidérer l'administration de la justice, tend à indiquer qu'ils visent tous deux à fournir des réparations à l'égard des violations de la *Charte*. De plus, seuls les « tribuna[ux] compétent[s] » peuvent accorder les réparations

20

21

interpreted in a way that produces just and workable results for both the grant of general remedies and the exclusion of evidence in particular.

22 The final proposition is that s. 24 should not be read so broadly that it endows courts and tribunals with powers that they were never intended to exercise. The jurisdictions of Canada's various courts and tribunals are fixed by Parliament and the legislatures, not by judges: *Mills, supra*, at p. 952 (*per* McIntyre J.). It is Parliament or the legislature that determines if a court or tribunal is a "court of competent jurisdiction": *Weber, supra*, at para. 65. Legislative intention is the guiding light in identifying courts of competent jurisdiction.

23 As McIntyre J. cautioned in *Mills, supra*, at p. 953, the *Charter* was not intended to "turn the Canadian legal system upside down". The task facing the court is to interpret s. 24(1) in a manner that provides direct access to *Charter* remedies while respecting, so far as possible, "the existing jurisdictional scheme of the courts": *Mills*, at p. 953 (*per* McIntyre J.); see also the comments of La Forest J. (at p. 971) and Lamer J. (at p. 882) in the same case; and *Weber, supra*, at para. 63. The framers of the *Charter* did not intend to erase the constitutional distinctions between different types of courts, nor to intrude on legislative powers more than necessary to achieve the aims of the *Charter*.

24 In summary, the task of the court in interpreting s. 24 of the *Charter* is to achieve a broad, purposive interpretation that facilitates direct access to appropriate and just *Charter* remedies under ss. 24(1) and (2), while respecting the structure and practice of the existing court system and the exclusive role of Parliament and the legislatures in prescribing the jurisdiction of courts and tribunals. With these

prévues par ces deux paragraphes. Par conséquent, il faut interpréter cette expression de façon à produire des résultats justes et applicables en ce qui concerne l'octroi de réparations en général et l'exclusion d'éléments de preuve en particulier.

Conformément à la dernière proposition, l'art. 24 ne doit pas être interprété de façon si large qu'il aurait pour effet d'investir les tribunaux judiciaires et administratifs de pouvoirs qu'ils n'ont jamais été censés exercer. Ce sont le Parlement et les législatures, et non pas les juges, qui définissent la compétence des différents tribunaux judiciaires et administratifs canadiens : *Mills*, précité, p. 952 (le juge McIntyre). C'est le Parlement ou la législature concernée qui décide si un tribunal judiciaire ou administratif est un « tribunal compétent » : *Weber*, précité, par. 65. L'intention du législateur est le phare qui permet d'identifier les tribunaux compétents.

Conformément à la mise en garde faite par le juge McIntyre dans l'arrêt *Mills*, précité, p. 953, la *Charte* n'est pas censée « provoquer le bouleversement du système judiciaire canadien ». Les tribunaux ont pour tâche d'interpréter le par. 24(1) de manière à permettre aux justiciables d'avoir accès directement aux réparations prévues par la *Charte*, tout en respectant, dans la mesure du possible, « le régime existant de compétence des tribunaux » : *Mills*, p. 953 (le juge McIntyre); voir aussi les commentaires des juges La Forest (à la p. 971) et Lamer (à la p. 882) dans le même arrêt; et *Weber*, précité, par. 63. Les rédacteurs de la *Charte* ne voulaient pas supprimer les distinctions que fait la Constitution entre les différents types de tribunaux ni empiéter plus que de besoin sur les pouvoirs législatifs pour réaliser les objectifs de la *Charte*.

En résumé, le tribunal appelé à interpréter l'art. 24 de la *Charte* doit faire une interprétation large et téléologique, propre à faciliter l'accès direct aux réparations convenables et justes prévues par les par. 24(1) et (2) de la *Charte*, tout en respectant la structure et les pratiques du système judiciaire existant ainsi que le rôle qui appartient en exclusivité au Parlement et aux législatures, savoir celui de fixer

guiding principles in mind, I return to the question at the heart of this appeal: when does a court or tribunal possess “power to grant the remedy sought”, such that it satisfies the final branch of the *Mills* test of a court of competent jurisdiction?

B. *When Does a Court or Tribunal Have the “Power to Grant the Remedy Sought”?*

Whether a court or tribunal enjoys the “power to grant the remedy sought” is, first and foremost, a matter of discerning the intention of Parliament or the Legislature. The governing question in every case is whether the legislator endowed the court or tribunal with the power to pronounce on *Charter* rights and to grant the remedy sought for the breach of these rights.

Section 24 does not confer jurisdiction on any court or tribunal; rather, the power of the tribunal to grant the remedy sought must emanate from a source other than the *Charter* itself: *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, at p. 222. Where, as here, the tribunal in question is a creature of statute, this power must derive from its enabling legislation. It is a fundamental principle that statutory bodies may perform only those tasks assigned to them by Parliament or one of the provincial legislatures, and in performing those tasks they have at their disposal only those powers granted to them expressly or impliedly: *Doyle v. The Queen*, [1977] 1 S.C.R. 597, at p. 602; R. W. Macaulay and J. L. H. Sprague, *Practice and Procedure Before Administrative Tribunals* (loose-leaf), vol. 3, at pp. 23-17 *et seq.* The enactment of the *Charter* did not alter this fundamental tenet: it remains the role of Parliament and the legislatures, and not the judiciary, to assign jurisdiction to the various courts and tribunals comprising our legal system.

la compétence des tribunaux judiciaires et administratifs. Gardant ces principes directeurs à l’esprit, je reviens à la question qui est au cœur du présent pourvoi : Dans quels cas un tribunal judiciaire ou administratif possède-t-il le « pouvoir d’accorder la réparation demandée », respectant ainsi le dernier volet du critère établi dans *Mills* pour déterminer si un organisme donné est un tribunal compétent?

B. *Quand un tribunal judiciaire ou administratif a-t-il le « pouvoir d’accorder la réparation demandée »?*

Pour déterminer si un tribunal judiciaire ou administratif possède le « pouvoir d’accorder la réparation demandée », il faut d’abord et avant tout dégager l’intention du Parlement ou de la législature. La question déterminante dans chaque cas est de savoir si le législateur a investi le tribunal en question du pouvoir de statuer sur les droits garantis par la *Charte* et d’accorder la réparation demandée en cas de violation de ces droits.

L’article 24 n’a pas pour effet de conférer compétence à quelque tribunal judiciaire ou administratif que ce soit; le pouvoir du tribunal d’accorder la réparation demandée doit émaner d’une autre source que la *Charte* elle-même : *Singh c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, p. 222. Lorsque, comme en l’espèce, le tribunal a été créé par une loi, ce pouvoir doit découler de la loi habilitante. Selon un principe fondamental, les organismes créés par une loi ne peuvent accomplir que les tâches qui leur ont été confiées par le Parlement ou la législature provinciale concernée et, dans l’exécution de ces tâches, ils ne disposent que des pouvoirs qui leur ont été accordés explicitement ou implicitement : *Doyle c. La Reine*, [1977] 1 R.C.S. 597, p. 602; R. W. Macaulay et J. L. H. Sprague, *Practice and Procedure Before Administrative Tribunals* (éd. feuilles mobiles), vol. 3, p. 23-17 et suiv. L’édiction de la *Charte* n’a pas modifié ce précepte fondamental : il appartient toujours au Parlement et aux législatures, et non pas aux tribunaux, d’attribuer compétence aux tribunaux judiciaires et administratifs qui composent notre système judiciaire.

25

26

27

A legislative grant of remedial power under s. 24 may be either express or implied. It is express, for example, where the court or tribunal's constituting legislation explicitly authorizes the order sought as a remedy for *Charter* violations. Since the majority of existing courts and tribunals originated before the advent of the *Charter*, however, express conferral of authority is likely to prove rare. The more common scenario, and the one presented by the case at bar, arises where the court or tribunal's enabling legislation is silent on the issue of its remedial jurisdiction under the *Charter*. In such cases, the grant of "power to grant the remedy sought" under s. 24, if it exists, must be implied.

28

When is it appropriate to infer a legislative intention to empower a tribunal or court to grant the desired *Charter* relief? This question has elicited divergent responses in the lower courts and in the parties' submissions. Three competing approaches can be articulated. For the purposes of this discussion, they can be identified as the literal approach, the "type of" approach, and the functional and structural approach.

29

The literal approach is the most restrictive. It would recognize jurisdiction in a tribunal to issue a remedy under s. 24 only where that tribunal enjoys inherent or express statutory jurisdiction to grant the *Charter* remedy in question. Absent inherent jurisdiction to issue a *Charter* remedy, it could be found only where spelled out expressly in the tribunal's enabling legislation. This approach would virtually confine the power to grant *Charter* remedies under s. 24 to courts of inherent jurisdiction, since few if any statutory tribunals are endowed with express powers to grant *Charter* remedies. On this approach, the answer to the question of whether the trial justice in this case could make a costs order under s. 24(1) would clearly be no. The difficulty with this approach is that it arguably runs counter

Le pouvoir de réparation visé à l'art. 24 peut être accordé de façon explicite ou implicite dans une loi. Ce pouvoir est explicite quand, par exemple, la loi constitutive du tribunal judiciaire ou administratif concerné autorise explicitement l'ordonnance demandée en tant que réparation pour les violations de la *Charte*. Cependant, comme la plupart des tribunaux judiciaires et administratifs actuels existaient avant l'édiction de la *Charte*, il sera vraisemblablement rare de trouver une disposition attribuant expressément un tel pouvoir. La situation la plus fréquente est celle où, comme en l'espèce, la loi habilitante du tribunal judiciaire ou administratif est muette sur le pouvoir de celui-ci d'accorder des réparations en vertu de la *Charte*. Dans de tels cas, l'attribution du « pouvoir d'accorder la réparation demandée » en vertu de l'art. 24, si ce pouvoir existe, est nécessairement implicite.

Quand convient-il d'inférer que le législateur entendait investir le tribunal judiciaire ou administratif du pouvoir d'accorder la réparation voulue en vertu de la *Charte*? Cette question a reçu des réponses divergentes tant devant les juridictions inférieures que dans les observations des parties. Trois approches distinctes peuvent être dégagées. Pour les fins de la présente analyse, nous les appellerons l'approche littérale, l'approche fondée sur le « genre de réparation » et l'approche fonctionnelle et structurelle.

L'approche littérale est la plus restrictive. Suivant cette méthode, le tribunal aurait compétence pour accorder une réparation donnée en vertu de l'art. 24 uniquement lorsqu'il possède, soit de façon inhérente soit suivant les termes exprès de la loi, compétence pour accorder la réparation fondée sur la *Charte* dont il est question. En l'absence de compétence inhérente autorisant l'octroi d'une réparation fondée sur la *Charte*, la compétence ne peut exister que si la loi habilitante du tribunal la prévoit expressément. Cette approche aurait virtuellement pour effet de réserver aux seuls tribunaux possédant une compétence inhérente le pouvoir d'accorder des réparations en vertu de l'art. 24 de la *Charte*, puisque peu ou pas de tribunaux créés par une loi sont investis du pouvoir explicite

to the broad remedial purpose of s. 24. Moreover, it renders s. 24(1) redundant. The Crown concedes that this approach to defining “power to grant the remedy sought” is overly restrictive.

The “type of” approach interprets the requirement of “power to grant the remedy sought” less restrictively, as requiring only that the tribunal have the authority to issue the “type of” remedy sought, independently of the *Charter*. On this view, a tribunal can issue the same “type of” remedies under s. 24(1) that it is empowered to issue under statute.

The Ontario Court of Appeal adopted this approach in the present case. O’Connor J.A., for the Court of Appeal, held that statutory authority to grant a particular remedy, even if its exercise is confined to very limited circumstances, is sufficient to empower the court to order the same type of remedy under s. 24(1). Having found that s. 90(2) of the *POA* confers the authority to order legal costs against the Crown, albeit in circumstances limited to addressing procedural irregularities, he concluded that the provincial offences court could order a costs award under s. 24(1) as a remedy for non-disclosure. The Alberta Court of Appeal adopted the same approach to defining the power to grant the remedy sought in *R. v. Pang* (1994), 95 C.C.C. (3d) 60.

This approach has much to recommend it. Intuitively, tribunals should be able to grant *Charter* remedies similar to those they grant in other contexts. Yet it, too, is not without difficulty. The most

d’accorder des réparations fondées sur la *Charte*. Selon cette approche, la réponse à la question de savoir si en l’espèce le juge du procès pouvait, en vertu du par. 24(1), rendre une ordonnance relative aux dépens serait clairement négative. Le problème que crée cette approche est que, peut-on soutenir, elle contrecarre le large objectif réparateur de l’art. 24. En outre, elle rend le par. 24(1) redondant. La Couronne concède que cette façon de définir le « pouvoir d’accorder la réparation demandée » est trop restrictive.

L’approche fondée sur le « genre de réparation » aboutit à une interprétation moins restrictive de la condition exigeant l’existence du « pouvoir d’accorder la réparation demandée », puisqu’elle requiert seulement que le tribunal ait le pouvoir d’accorder le « genre » de réparation demandée, indépendamment de la *Charte*. Selon ce point de vue, le tribunal peut accorder, en vertu du par. 24(1), le même « genre » de réparations que celles qu’il a le pouvoir d’accorder en vertu de la loi.

La Cour d’appel de l’Ontario a retenu cette approche en l’espèce. S’exprimant au nom de la Cour d’appel, le juge O’Connor a estimé que l’existence, dans une loi habilitante, du pouvoir d’accorder une réparation particulière — même si l’exercice de ce pouvoir est restreint à des circonstances très limitées — suffit pour habilitier le tribunal à ordonner le même genre de réparation en vertu du par. 24(1). Ayant jugé que le par. 90(2) de la *LIP* conférait le pouvoir de condamner la Couronne au paiement des frais de justice, quoique seulement en cas d’irrégularités procédurales, il a conclu que le tribunal des infractions provinciales pouvait ordonner le paiement des dépens en vertu du par. 24(1) à titre de réparation pour la non-communication d’éléments de preuve. La Cour d’appel de l’Alberta a adopté la même approche pour définir le pouvoir d’accorder la réparation demandée dans l’arrêt *R. c. Pang* (1994), 95 C.C.C. (3d) 60.

Beaucoup de choses militent en faveur de cette approche. Instinctivement, on serait porté à dire que les tribunaux devraient être habilités à accorder, en vertu de la *Charte*, des réparations

30

31

32

obvious difficulty lies in defining remedial powers of like “type”. How closely must the statutory remedy resemble the *Charter* remedy sought? For example, the respondents argue that witness costs and legal costs are the same “type of” remedy, and that authority under the *POA* to order the former translates into jurisdiction under s. 24(1) to order the latter. Both of the courts below rejected this submission on the ground that these are distinct, rather than analogous, remedies.

33 Similar problems arise from the treatment of statutory limits placed on the court’s authority to issue the remedy sought. O’Connor J.A. treated such limits as irrelevant; once statutory authority for a remedy is found, even if limited to prescribed circumstances, general *Charter* jurisdiction to issue a like remedy follows. Legislative conferral of narrow jurisdiction may thus have the effect of conferring much broader *Charter* jurisdiction. The Crown objects, contending that statutory restrictions imposed on the court’s power to issue a remedy should equally restrict its jurisdiction to issue that remedy under the *Charter*. These difficulties, while perhaps not insurmountable, suggest that the apparent clarity and simplicity of the “type of approach” belie considerable uncertainty.

34 A second concern with the “type of” approach is that it fails to examine whether the court or tribunal’s process and powers make it an appropriate forum for resolving the *Charter* issues in question. Instead, the “type of” approach mechanically transforms all statutory remedies at a tribunal’s disposal into *Charter* remedies. As a result,

analogues à celles qu’ils accordent dans d’autres contextes. Toutefois, cette méthode n’est pas non plus sans problèmes, le plus évident étant la définition des pouvoirs de réparation du même « genre ». Jusqu’à quel point la réparation prévue par la loi doit-elle ressembler à la réparation demandée en vertu de la *Charte*? Par exemple, les intimés prétendent que l’indemnisation des frais des témoins et l’indemnisation des frais de justice constituent le même « genre » de réparation et que le pouvoir que confère la *LIP* d’ordonner le paiement des premiers emporte le pouvoir d’ordonner le paiement des seconds en vertu du par. 24(1). Les deux juridictions inférieures ont rejeté cet argument au motif qu’il s’agit de réparations distinctes plutôt qu’analogues.

Des problèmes similaires découlent de la façon dont on considère les restrictions dont la loi pertinente assortit le pouvoir du tribunal d’accorder la réparation demandée. Le juge O’Connor a considéré que ces restrictions n’étaient pas pertinentes; une fois qu’on a trouvé dans la loi le pouvoir d’ordonner une réparation, même si son application est limitée à des circonstances prescrites, il en découle un pouvoir général d’accorder une réparation de ce genre en vertu de la *Charte*. L’existence d’une compétence limitée conférée par la loi peut donc avoir pour effet d’accorder une compétence fondée sur la *Charte* beaucoup plus large. La Couronne conteste cet argument, soutenant plutôt que les restrictions dont la loi assortit le pouvoir du tribunal d’accorder une réparation doivent également s’appliquer à son pouvoir d’accorder cette réparation en vertu de la *Charte*. Bien qu’elles ne soient peut-être pas insurmontables, ces difficultés tendent à indiquer que la clarté et la simplicité apparentes de « l’approche fondée sur le genre de réparation » cachent une incertitude considérable.

Le deuxième problème que soulève l’approche fondée sur le « genre de réparation » est qu’elle ne tient pas compte de la question de savoir si la procédure et les pouvoirs du tribunal judiciaire ou administratif en font un forum approprié pour trancher les questions relatives à la *Charte* qui lui seraient soumises. Au contraire, cette approche

it risks burdening a tribunal with applications for *Charter* remedies that it is not designed — by virtue of its function, expertise, mandate and process — to fashion, simply because one can point to narrow and carefully circumscribed authority to grant these remedies in its constituent statute. Conversely, this approach could deprive a tribunal of a *Charter* remedy that is manifestly integral to the purpose it serves, simply on the basis that Parliament or the legislatures did not see the need to provide this remedy under statute to address non-*Charter* issues. In sum, the “type of” approach, while attempting to discern legislative intent from the statutory powers conferred upon the tribunal, risks neglecting the larger picture of whether the *Charter* jurisdiction sought will ultimately advance or frustrate the purpose and mandate of the tribunal. Yet, it is this very issue, in my view, that is of paramount concern when determining legislative intent.

This concern leads to the third possible approach to defining “power to grant the remedy sought”. This approach answers the question of whether a court or tribunal has the power to issue the remedy sought by focusing on its function and structure. On this view, it is not necessary that the court or tribunal have the power to grant the precise remedy sought or even a remedy of the same “type”. Although these factors may weigh heavily in the analysis, they are not determinative. The paramount question remains whether the court or tribunal, by virtue of its function and structure, is an appropriate forum for ordering the *Charter* remedy in issue. If so, it can reasonably be inferred, in the absence of any contrary indication, that the legislature intended the court or tribunal to have this remedy at its disposal when

convertit automatiquement en réparations fondées sur la *Charte* toutes les réparations prévues par la loi dont dispose le tribunal. En conséquence, l’application de cette approche risque d’accabler le tribunal de demandes sollicitant des réparations fondées sur la *Charte* qu’il n’est pas conçu — en raison de sa fonction, de son expertise, de son mandat et de sa procédure — pour élaborer, et ce simplement parce qu’on peut trouver dans sa loi constitutive le pouvoir limité et soigneusement circonscrit d’accorder ces réparations. À l’inverse, cette approche pourrait priver le tribunal concerné de la possibilité d’ordonner une réparation fondée sur la *Charte* qui fait manifestement partie intégrante de sa raison d’être, du seul fait que le Parlement ou la législature n’a pas jugé nécessaire de prescrire cette réparation dans la loi à l’égard des questions ne concernant pas la *Charte*. Bref, en tentant de dégager l’intention du législateur à la lumière des pouvoirs confiés par la loi au tribunal, on risque, par l’application de l’approche fondée sur le « genre de réparation », de négliger la question plus large de savoir si la compétence en matière d’application de la *Charte* qu’on invoque aidera ou nuira à la réalisation de l’objet et du mandat du tribunal en bout de ligne. C’est pourtant cette question même qui est, à mon avis, la considération primordiale lorsqu’on détermine l’intention du législateur.

Cette considération mène à la troisième approche susceptible de permettre de définir le « pouvoir d’accorder la réparation demandée ». C’est en s’attachant à la fonction et à la structure du tribunal judiciaire ou administratif concerné que cette approche répond à la question de savoir si celui-ci a le pouvoir d’accorder la réparation demandée. Selon ce point de vue, il n’est pas nécessaire que le tribunal concerné ait le pouvoir d’accorder exactement la réparation qu’on lui demande ni même une réparation du même « genre ». Bien que ces facteurs puissent peser lourdement dans l’analyse, ils ne sont pas déterminants. La question primordiale demeure celle de savoir si, de par sa fonction et sa structure, le tribunal concerné est un forum bien choisi pour ordonner la réparation fondée sur la *Charte* qui est en jeu. Dans l’affirmative, il est raisonnablement

confronted with *Charter* violations that arise in the course of its proceedings. This approach, as I shall discuss in greater detail, is implicit in *Mills* and affirmed in *Weber* and *Mooring*.

36 Parliament and the provincial legislatures premise legislation on the fact that courts and tribunals operate within a legal system governed by the constitutional rights and norms entrenched by the *Charter*. The “functional and structural” approach reflects this premiss. It rests on the theory that where Parliament or a legislature confers on a court or tribunal a function that engages *Charter* issues, and furnishes it with procedures and processes capable of fairly and justly resolving these incidental *Charter* issues, then it must be presumed that the legislature intended the court or tribunal to exercise this power.

37 This approach may require some elaboration, particularly as it relates to courts and tribunals constituted prior to the *Charter*’s enactment. The relevant provisions of the *POA*, for example, predate the *Charter*. This is likely true of the vast majority of statutes currently governing the operation of courts and tribunals across the nation. Clearly, the remedial jurisdiction of these bodies under s. 24 of the *Charter* could not have entered the contemplation of Parliament or the legislatures at the time these statutes were enacted. Consequently, it might be argued that pre-*Charter* legislation can never evince an implied intention to empower a tribunal to issue *Charter* remedies.

38 This argument, however, rests on an overly narrow view of legislative intention. The intention of Parliament or the legislatures is not frozen for all time at the moment of a statute’s enactment, such that a court interpreting the statute is forever

possible d’inférer, en l’absence de toute indication contraire, que le législateur entendait que le tribunal dispose de cette réparation à l’égard des violations de la *Charte* surgissant dans le cours des procédures qui se déroulent devant lui. Comme je vais le préciser, cette approche est contenue implicitement dans l’arrêt *Mills* et elle a été confirmée dans les arrêts *Weber* et *Mooring*.

Le Parlement et les législatures provinciales fondent leurs lois sur la prémisse que les tribunaux judiciaires et administratifs œuvrent au sein d’un système de justice régi par les droits et les normes constitutionnels consacrés par la *Charte*. L’approche « fonctionnelle et structurelle » reflète cette prémisse. Elle repose sur la théorie voulant que, lorsque le Parlement ou une législature confère à un tribunal judiciaire ou administratif une fonction soulevant des questions relatives à la *Charte* et le dote de procédures propres à lui permettre de trancher de façon juste et équitable ces questions incidentes, il faut présumer que le législateur voulait que le tribunal exerce ce pouvoir.

Cette approche exige peut-être certaines précisions, particulièrement en ce qui concerne les tribunaux judiciaires ou administratifs constitués avant l’édiction de la *Charte*. Les dispositions pertinentes de la *LIP*, par exemple, sont antérieures à la *Charte*. C’est probablement le cas de la vaste majorité des lois qui régissent actuellement le fonctionnement des tribunaux judiciaires et administratifs dans l’ensemble du pays. Il est évident que, lorsqu’ils ont édicté ces lois, le Parlement et les législatures ne pouvaient avoir à l’esprit la compétence réparatrice que serait susceptible de conférer à ces organismes l’art. 24 de la *Charte*. En conséquence, il est possible de prétendre qu’on ne peut jamais dégager des lois antérieures à la *Charte* l’intention implicite d’habiliter un tribunal à accorder des réparations fondées sur la *Charte*.

Cet argument repose toutefois sur une interprétation trop restrictive de l’intention du législateur. L’intention du Parlement ou des législatures n’est pas figée à jamais au moment de l’édiction d’une loi, de sorte que les tribunaux interprétant cette loi

confined to the meanings and circumstances that governed on that day. Such an approach risks frustrating the very purpose of the legislation by rendering it incapable of responding to the inevitability of changing circumstances. Instead, we recognize that the law speaks continually once adopted: *Tataryn v. Tataryn Estate*, [1994] 2 S.C.R. 807, at p. 814; see also *Interpretation Act*, R.S.O. 1990, c. I.11, s. 4. Preserving the original intention of Parliament or the legislatures frequently requires a dynamic approach to interpreting their enactments, sensitive to evolving social and material realities. While the courts strive ultimately to give effect to legislative intention, the will of the legislature must be interpreted in light of prevailing, rather than historical, circumstances: see, for example, *Symes v. Canada*, [1993] 4 S.C.R. 695, at pp. 727-29 (*per* Iacobucci J.), and pp. 793-94 (*per* L'Heureux-Dubé J., dissenting); *Tataryn*, *supra*, at pp. 814-15.

It follows that the remedial powers of courts and tribunals — even those that antedate the *Charter* — must be interpreted in light of the *Charter's* enactment. The enactment of the *Charter* was undoubtedly a watershed event in our legal history and tradition — it added a “new dimension to the Canadian legal system” (*Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570, at p. 600), ushering in a new regime of constitutional rights and remedies. The *Charter* guaranteed new rights to individuals against government authority; accordingly, “[i]t should not be a matter for surprise that individuals claiming to have such rights assert them before agencies created to provide a speedy determination of their rights in relation to governmental authority”: *Douglas College*, *supra*, at p. 600 (*per* La Forest J., quoting Desjardins J.A. from *Tétreault-Gadoury v. Canada (Canada Employment and Immigration Commission)*, [1989] 2 F.C. 245 (C.A.), at p. 279). In other words, the *Charter's* enactment necessarily embroiled numerous courts and tribunals in the new regime of *Charter* rights and remedies. The statutory powers of these bodies must be

devraient éternellement s'en tenir aux concepts et circonstances qui avaient cours à cette date. Une telle approche risque de contrecarrer la réalisation de l'objet même visé par la loi en rendant la loi impuissante à réagir aux inévitables changements de circonstances. Au contraire, nous reconnaissons que, après son adoption, la loi a vocation permanente : *Tataryn c. Succession Tataryn*, [1994] 2 R.C.S. 807, p. 814; voir également *Loi d'interprétation*, L.R.O. 1990, ch. I.11, art. 4. Pour préserver l'intention originale du Parlement ou des législatures, il faut fréquemment interpréter leurs textes de loi au moyen d'une approche dynamique et sensible à l'évolution des réalités sociales et matérielles. Bien que les tribunaux visent en dernière analyse à donner effet à l'intention du législateur, la volonté de ce dernier doit être interprétée à la lumière de la situation qui a cours plutôt que des circonstances historiques : voir, par exemple, *Symes c. Canada*, [1993] 4 R.C.S. 695, p. 727-729 (le juge Iacobucci), et p. 793-794 (le juge L'Heureux-Dubé, dissidente); *Tataryn*, précité, p. 814-815.

Il s'ensuit que les pouvoirs réparateurs des tribunaux judiciaires et administratifs — même les tribunaux antérieurs à la *Charte* — doivent être interprétés à la lumière de l'édiction de ce texte. L'édiction de la *Charte* est indubitablement un fait marquant de notre histoire et de notre tradition juridiques — elle a ajouté une « nouvelle dimension au système juridique canadien » (*Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570, p. 600) en introduisant un nouveau régime de droits et réparations constitutionnels. La *Charte* a garanti aux individus de nouveaux droits opposables aux autorités gouvernementales, de sorte qu'il n'y a « [r]ien d'étonnant à ce que des individus, qui prétendent avoir ces droits, les réclament dans des organismes qui ont été créés pour départager de façon expéditive leurs droits vis-à-vis [de] l'administration » : *Douglas College*, précité, p. 600 (le juge La Forest, citant le juge Desjardins dans *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada)*, [1989] 2 C.F. 245 (C.A.), p. 279). En d'autres termes, par suite de l'édiction de la *Charte*, de nombreux tribunaux judiciaires et

interpreted in light of this profound shift in the landscape of Canadian law.

40

The *Charter* itself provides insight into how the powers of pre-existing courts and tribunals should be approached. In this regard, I note that the *Charter's* enactment is an expression not only of Parliament's will, but also of that of the respective provincial legislatures by adoption. The common intention was to integrate the new regime of *Charter* rights and remedies into the existing jurisdictional scheme: *Mills, supra*, at p. 953 (*per* McIntyre J.). As La Forest J. observed in *Mills*, at p. 971, the *Charter's* enactment did not mandate "the wholesale invention of a parallel system for the administration of *Charter* rights over and above the machinery already available for the administration of justice". Instead, the framers of the *Charter* intended aggrieved parties to have recourse to a remedy from existing courts and tribunals.

41

To this end, s. 24 identifies a "court of competent jurisdiction" as the appropriate venue for *Charter* relief. This formula clearly draws from the courts and tribunals comprising our legal system at the time of the *Charter's* enactment, and enlists them in the implementation of *Charter* rights and remedies. No additional legislative "stamp of approval" is contemplated. Indeed, the operation of the *Charter* as the "supreme law of the land" would be wholly frustrated if its application were deferred until the legislatures revisited each pre-*Charter* court or tribunal to confer the necessary jurisdiction to grant *Charter* remedies. Moreover, forcing these courts and tribunals to function as if the *Charter* were never enacted, even where their operation squarely implicates *Charter* rights and freedoms, risks seriously (and unnecessarily) compromising their effective functioning. It

administratifs ont nécessairement été touchés par le nouveau régime de droits et réparations établi par la *Charte*. Les pouvoirs d'origine législative confiés à ces organismes doivent être interprétés à la lumière de cette profonde évolution de la situation juridique au Canada.

La *Charte* elle-même fournit des indications sur la façon d'interpréter les pouvoirs des tribunaux judiciaires et administratifs préexistants. À cet égard, je souligne que l'édiction de la *Charte* est non seulement l'expression de la volonté du Parlement, mais également de celle des législatures provinciales par adoption. L'intention commune était d'intégrer le nouveau régime de droits et réparations prévus par la *Charte* au régime existant de compétence des tribunaux : *Mills*, précité, p. 953 (le juge McIntyre). Comme l'a fait remarquer le juge La Forest dans l'arrêt *Mills*, p. 971, l'édiction de la *Charte* n'a pas exigé « que l'on invente de toutes pièces un système parallèle pour l'administration des droits conférés par celle-ci qui viendra s'ajouter aux mécanismes déjà existants d'administration de la justice ». Les rédacteurs de la *Charte* ont plutôt voulu que les parties s'estimant lésées puissent solliciter une réparation auprès des tribunaux judiciaires et administratifs existants.

À cette fin, l'article 24 précise que le « tribunal compétent » est le forum approprié pour connaître des demandes de réparation fondées sur la *Charte*. Cette formule puise clairement parmi les tribunaux judiciaires et administratifs qui composaient notre système de justice au moment de l'édiction de la *Charte* et les mobilise pour mettre en œuvre les droits et réparations prévus par celle-ci. Aucune autre « approbation » du législateur n'est envisagée. De fait, on contrecarrerait complètement l'effet de la *Charte* en tant que « loi suprême du pays » si on suspendait son application jusqu'à ce que le Parlement et les législatures aient réexaminé la situation de chaque tribunal judiciaire ou administratif antérieur à la *Charte* afin de l'investir de la compétence nécessaire pour accorder des réparations fondées sur la *Charte*. Qui plus est, forcer ces tribunaux à agir comme si la *Charte* n'avait jamais été adoptée, même lorsque des droits et libertés garantis par

may also impact the quality of justice rendered at the end of the day.

In my view, the “functional and structural” approach is more consistent with the original intention of Parliament or the legislature in establishing the tribunal (albeit interpreted in light of the *Charter*’s enactment) and the aspirations of the *Charter* itself. Where the *Charter*’s enactment implicated a court or tribunal in new constitutional issues, it should be presumed that the legislature intended the court or tribunal to resolve these issues where it is suited to do so by virtue of its function and structure. It is only in this manner that the purpose of the *Charter* — and the mandates of those courts and tribunals that predate its enactment — can be meaningfully realized.

The content of the “functional and structural” approach may also require elaboration. Framed broadly, this test asks whether the court or tribunal in question is suited to grant the remedy sought under s. 24 in light of its function and structure. The assessment is contextual. The factors relevant to the inquiry and the weight they carry will vary with the particular circumstances at hand. Nonetheless, it is possible to catalogue some of the considerations captured under the general headings of “function” and “structure”.

The function of the court or tribunal is an expression of its purpose or mandate. As such, it must be assessed in relation to both the legislative scheme and the broader legal system. First, what is the court or tribunal’s function within the legislative scheme? Would jurisdiction to order the remedy sought under s. 24(1) frustrate or enhance this role? How essential is the power to grant the remedy sought to the effective and efficient functioning of the court or tribunal? Second, what is

celle-ci sont nettement en jeu dans les instances se déroulant devant eux, risque de compromettre sérieusement (et inutilement) leur bon fonctionnement. Une telle mesure pourrait aussi influencer la qualité de la justice qui est rendue en bout de ligne.

J’estime que l’approche « fonctionnelle et structurelle » est davantage conforme à l’intention qu’avait initialement le Parlement ou la législature concernée lors de l’établissement du tribunal en cause (bien que cette intention soit interprétée à la lumière de l’édiction de la *Charte*) et aux objectifs visés par la *Charte* elle-même. Dans les cas où, par la suite de l’édiction de la *Charte*, un tribunal judiciaire ou administratif est aux prises avec de nouvelles questions d’ordre constitutionnel, il faut présumer que le législateur entendait que cet organisme tranche ces questions lorsque, de par sa fonction et sa structure, il est apte à le faire. Ce n’est qu’ainsi que l’objectif visé par la *Charte* — et le mandat des tribunaux judiciaires et administratifs qui existaient au moment de son édiction — pourront être concrètement réalisés.

Il est peut-être également nécessaire de donner des précisions sur le contenu de l’approche « fonctionnelle et structurelle ». Essentiellement, ce critère pose la question de savoir si, eu égard à sa fonction et à sa structure, le tribunal judiciaire ou administratif concerné est apte à accorder la réparation demandée en vertu de l’art. 24. Il s’agit d’une évaluation contextuelle. Les facteurs pertinents pour les fins de l’analyse ainsi que leur poids respectif varient en fonction des circonstances de l’espèce. Il est néanmoins possible de classer certaines des considérations visées sous les rubriques générales « fonction » et « structure ».

La fonction du tribunal judiciaire ou administratif concerné est l’expression de son objectif ou mandat. En tant que telle, elle doit être appréciée en fonction du régime établi par la loi et du système de justice en général. Premièrement, quelle est la fonction du tribunal dans le cadre du régime établi par la loi? L’existence du pouvoir d’ordonner la réparation demandée en vertu du par. 24(1) aurait-elle pour effet d’entraver ce rôle ou de le renforcer? Dans quelle mesure le pouvoir d’accorder la

42

43

44

the function of the court or tribunal in the broader legal system? Is it more appropriate that a different forum redress the violation of *Charter* rights?

45 The inquiry into the structure of the court or tribunal relates to the compatibility of the institution and its processes with the remedy sought under s. 24. Depending on the particular remedy in issue, any or all of the following factors may be salient: whether the proceedings are judicial or quasi-judicial; the role of counsel; the applicability or otherwise of traditional rules of proof and evidence; whether the court or tribunal can issue subpoenas; whether evidence is offered under oath; the expertise and training of the decision-maker; and the institutional experience of the court or tribunal with the remedy in question: see *Mooring, supra*, at paras. 25-26. Other relevant considerations may include the workload of the court or tribunal, the time constraints it operates under, its ability to compile an adequate record for a reviewing court, and other such operational factors. The question, in essence, is whether the legislature or Parliament has furnished the court or tribunal with the tools necessary to fashion the remedy sought under s. 24 in a just, fair and consistent manner without impeding its ability to perform its intended function.

46 Two sources may provide guidance in determining the function and structure of a court or tribunal: the language of the enabling legislation and the history and accepted practice of the institution. The court or tribunal's constituting legislation may clearly describe its function and structure. However, it often may be necessary to consider other factors to fully appreciate the court or tribunal's function, or the strengths and limitations of its processes. Factors like the workload of the court or tribunal, the time constraints it operates under, and its experience and proficiency with a particular

réparation demandée est-il essentiel au fonctionnement efficace et efficient du tribunal? Deuxièmement, quelle fonction exerce le tribunal au sein du système de justice en général? Une autre juridiction conviendrait-elle davantage pour réparer l'atteinte portée aux droits garantis par la *Charte*?

L'examen de la structure du tribunal porte sur la compatibilité de l'institution et de ses procédures avec la réparation demandée en vertu de l'art. 24. Selon la réparation particulière en cause, tous les facteurs suivants — ou l'un d'eux — peuvent être importants : la question de savoir si les procédures sont de nature judiciaire ou quasi judiciaire, le rôle des avocats, l'applicabilité ou non des règles de preuve traditionnelles, la question de savoir si le tribunal peut délivrer des assignations à comparaître, celle de savoir si les témoins déposent sous serment, l'expertise et la formation du décideur et l'expérience institutionnelle du tribunal relativement à la réparation en question : voir *Mooring*, précité, par. 25-26. Parmi les autres considérations susceptibles d'être pertinentes, mentionnons la charge de travail du tribunal, ses contraintes de temps, sa capacité de constituer un dossier suffisant pour les besoins d'une cour de révision et toute autre considération opérationnelle du genre. Essentiellement, il s'agit de déterminer si la législature ou le Parlement a doté le tribunal judiciaire ou administratif concerné des outils nécessaires pour lui permettre de façonner de manière juste, équitable et uniforme la réparation demandée en vertu de l'art. 24, sans nuire à sa capacité d'accomplir sa fonction première.

Deux sources peuvent aider à déterminer la fonction et la structure du tribunal judiciaire ou administratif concerné : le texte de sa loi habilitante ainsi que l'historique de l'institution et sa pratique reconnue. Il arrive que la loi constitutive du tribunal décrive clairement sa fonction et sa structure. Toutefois, il peut souvent s'avérer nécessaire de considérer d'autres facteurs afin de bien saisir la fonction du tribunal, ou les points forts et les limites de ses mécanismes. Il est impossible d'évaluer, au regard du seul texte de la loi pertinente, des facteurs comme la charge de tra-

remedy, cannot be assessed on the face of the relevant legislation alone; rather, regard must be had to the day-to-day practice of the court or tribunal in question.

Having outlined the “functional and structural” approach to defining the third element of the *Mills* test, the power to grant the remedy sought, I turn to the considerations that support it. First, this approach is consistent with the authorities. Second, it is consistent with the Court’s approach to discerning legislative intent in other contexts, such as the authority of a tribunal to consider the constitutionality of its enabling legislation under s. 52 of the *Constitution Act, 1982*. Finally, and most importantly, it comports with the foundational principles animating s. 24. I will discuss each of these reasons in turn.

(1) Consistency with the Authorities

The previous decisions of this Court regarding s. 24(1) support a functional and structural approach to determining whether a court or tribunal has the “power to grant the remedy sought” as required by the third branch of the *Mills* test. Although not always expressed in these terms, considerations of function and structure are central to the Court’s analysis in each of these previous cases.

In *Mills*, the Court considered whether a preliminary inquiry judge or justice is a court of competent jurisdiction for the purposes of entering a stay of proceedings as a remedy for the violation of an accused’s right under s. 11(b) of the *Charter* to trial within a reasonable time. McIntyre J., speaking for a unanimous Court on this point, held that a preliminary inquiry judge or justice is not a court of competent jurisdiction for this purpose. In reaching this conclusion, he emphasized the specialized function performed by the preliminary inquiry judge in the criminal process, and the

vail du tribunal, les contraintes de temps auxquelles il est assujéti ainsi que son expérience et son expertise relativement à une réparation donnée; il faut plutôt tenir compte de la pratique quotidienne du tribunal en question.

Après avoir exposé l’approche « fonctionnelle et structurelle » applicable pour définir le troisième élément du critère établi dans l’arrêt *Mills* — soit le pouvoir d’accorder la réparation demandée — je vais maintenant examiner les considérations qui militent en faveur de cette approche. Premièrement, elle est conforme à la jurisprudence pertinente. Deuxièmement, elle est compatible avec l’approche utilisée par notre Cour pour dégager l’intention du législateur dans d’autres contextes, par exemple le pouvoir du tribunal d’examiner la constitutionnalité de sa loi habilitante au regard de l’art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Enfin, facteur le plus important, cette approche respecte les principes fondamentaux qui sont à la base de l’art. 24. Je vais examiner chacune de ces considérations à tour de rôle.

(1) La conformité à la jurisprudence

Les arrêts antérieurs de notre Cour sur le par. 24(1) appuient l’application d’une méthode fonctionnelle et structurelle afin de déterminer si, comme l’exige le troisième volet du critère établi dans l’arrêt *Mills*, un tribunal a le « pouvoir d’accorder la réparation demandée ». Bien que cela ne soit pas toujours exprimé en ces termes, les considérations relatives à la fonction et à la structure constituent un aspect central de l’analyse de la Cour dans ces arrêts antérieurs.

Dans l’arrêt *Mills*, notre Cour s’est demandé si le juge ou juge de paix présidant l’enquête préliminaire constituait un tribunal compétent pour ordonner l’arrêt des procédures comme réparation en cas d’atteinte au droit de l’accusé d’être jugé dans un délai raisonnable prévu à l’al. 11(b) de la *Charte*. Exprimant l’opinion unanime de notre Cour sur cette question, le juge McIntyre a conclu que le juge ou juge de paix présidant l’enquête préliminaire n’était pas un tribunal compétent à cette fin. En tirant cette conclusion, il a souligné la fonction spécialisée qu’accomplit le juge de l’enquête

47

48

49

incompatibility of this function with the remedy sought (at pp. 954-55):

After all the evidence has been taken, he may commit the accused for trial if, in his opinion, the evidence is sufficient, or discharge the accused if, in his opinion, upon the whole of the evidence no sufficient case is made out to put the accused on trial. He has no jurisdiction to acquit or convict, nor to impose a penalty, nor to give a remedy. He is given no jurisdiction which would permit him to hear and determine the question of whether or not a *Charter* right has been infringed or denied. He is, therefore, not a court of competent jurisdiction under s. 24(1) of the *Charter*. . . . I might add at this stage that it would be a strange result indeed if the preliminary hearing magistrate could be said to have the jurisdiction to give a remedy, such as a stay under s. 24(1), and thus bring the proceedings to a halt before they have started and this in a process from which there is no appeal.

50

Although this holding disposed of the specific issue on appeal in *Mills*, McIntyre, Lamer and La Forest JJ. proceeded to consider the availability of *Charter* remedies in the criminal process more generally, both at the preliminary inquiry and at trial. Here functional and structural concerns dominated. McIntyre, Lamer and La Forest JJ., in defining the remedial jurisdiction of criminal courts under s. 24(1), were predominantly concerned with identifying the arsenal of remedies that would best fulfil the function of the provincial criminal court, as a court of first instance, without straining its competence as an institution.

51

In this regard, the function of statutory criminal courts in the broader criminal justice system was a paramount consideration. As McIntyre J. observed, “most of the criminal work at first instance is done in these courts, therefore most of the applications for a remedy under s. 24(1) of the *Charter* will be made to them” (p. 955). He emphasized the need for complete resolution, wherever possible, at the trial level, where the court is best situated to rule on *Charter* issues arising before it and to fashion appropriate and just remedies. This role, in his

préliminaire dans le cadre du processus pénal et l’incompatibilité de cette fonction avec la réparation demandée (aux p. 954-955) :

Lorsque toute la preuve a été recueillie, il peut renvoyer l’accusé pour subir son procès s’il estime que cette preuve est suffisante ou encore libérer l’accusé s’il juge la preuve insuffisante pour justifier le renvoi à procès. Il n’a pas compétence pour prononcer l’acquittement ou pour déclarer coupable, ni pour imposer une peine, ni encore pour accorder une réparation. Il n’a pas non plus la compétence qui l’autoriserait à entendre et à juger la question de savoir s’il y a eu violation ou négation d’un droit garanti par la *Charte*. Il s’ensuit donc qu’il n’est pas un tribunal compétent au sens du par. 24(1) de la *Charte*. [. . .] Il convient d’ajouter ici que le résultat serait bien étrange si l’on pouvait dire que le magistrat à l’enquête préliminaire avait compétence pour accorder une réparation, telle une suspension des procédures en vertu du par. 24(1), arrêtant ainsi les procédures avant même qu’elles ne commencent, et ce par une décision non susceptible d’appel.

Bien que cette conclusion ait tranché la question précise qui faisait l’objet du pourvoi dans l’arrêt *Mills*, les juges McIntyre, Lamer et La Forest ont ensuite examiné l’applicabilité des réparations prévues à la *Charte* dans le cadre du processus pénal en général, tant à l’enquête préliminaire qu’au procès. Dans cette affaire, les considérations d’ordre fonctionnel et structurel ont dominé. En définissant la compétence dont disposent les cours de juridiction criminelle en matière de réparations fondées sur le par. 24(1), les juges McIntyre, Lamer et La Forest se sont attachés avant tout à définir l’arsenal de réparations qui permettrait le mieux à la cour provinciale de juridiction criminelle de s’acquitter de sa fonction, en tant que tribunal de première instance, sans grever ses ressources institutionnelles.

À cet égard, le rôle des cours de juridiction criminelle créées par la loi au sein du système de justice pénale en général a constitué le facteur prédominant. Comme l’a fait remarquer le juge McIntyre, « la plupart des affaires criminelles seront entendues en première instance par ces tribunaux-là. Par conséquent, la majorité des demandes de réparation fondées sur le par. 24(1) de la *Charte* leur seront adressées » (p. 955). Il a souligné la nécessité que ces demandes soient tranchées complètement, chaque fois que la chose est possible, en première

opinion, demanded an expansive remedial jurisdiction for statutory criminal courts under s. 24(1), unconstrained by the lesser array of remedies they might enjoy under statute. In his words, “[a] claim for a remedy under s. 24(1) arising in the course of the trial will fall within the jurisdiction of these courts as a necessary incident of the trial process” (p. 955). He contemplated resort to the superior court of the province for a *Charter* remedy only where prerogative relief is sought.

The only limit McIntyre J. placed on a statutory criminal court’s “power to grant the remedy sought” under s. 24(1) was that imposed by the constitutional division of powers: “[s]uch remedies must remain . . . within the ambit of criminal powers” (p. 955). One finds no requirement in McIntyre J.’s reasons that the statute under which the court is acting expressly authorize the remedy sought, or empower the court to order remedies of the same “type”. Rather, the emphasis is on creative and complete resolution at the trial level. To this end, he contemplated the widest possible discretion in provincial trial judges to fashion appropriate and just remedies, circumscribed only by the requirement that these remedies fall within the criminal sphere. It is in this manner that the function of the court, as a criminal court of first instance, is best fulfilled.

Lamer J. arrived at the same conclusion. In his view, a criminal trial court, whether of statutory or inherent jurisdiction, is empowered to grant any criminal law remedy under s. 24(1). He expressly rejected the proposition that statutory trial courts are confined to the remedies assigned to them by

instance, où le tribunal est le mieux placé pour statuer sur les questions relatives à la *Charte* soulevées devant lui et élaborer des réparations convenables et justes. À son avis, ce rôle exigeait que les cours de juridiction criminelle créées par une loi jouissent d’une vaste compétence en matière de réparations fondées sur le par. 24(1), sans être limitées à l’éventail plus restreint de réparations à leur disposition aux termes de leur loi habilitante. Pour reprendre ses propos : « [u]ne demande de réparation en vertu du par. 24(1) présentée au cours du procès sera du ressort de ces tribunaux en tant qu’accessoire nécessaire du procès » (p. 955). Il a indiqué qu’on ne devrait s’adresser à la cour supérieure de la province pour obtenir une réparation fondée sur la *Charte* que lorsqu’il est question de brefs de prérogative.

La seule limite à laquelle le juge McIntyre a assujéti l’exercice par les cours de juridiction criminelle créées par la loi du « pouvoir d’accorder la réparation demandée » en vertu du par. 24(1) était celle découlant du partage des compétences par la Constitution : « ces réparations [. . .] doivent relever du pouvoir en matière criminelle » (p. 955). Les motifs du juge McIntyre ne font état d’aucune exigence requérant que la loi en vertu de laquelle le tribunal agit autorise expressément la réparation demandée ou habilite le tribunal à ordonner des réparations du même « genre ». Le juge McIntyre insiste plutôt sur le besoin d’apporter, en première instance, des solutions complètes et ingénieuses aux questions qui se posent. À cette fin, il a considéré que les juges provinciaux qui président des procès devaient jouir du plus large pouvoir discrétionnaire possible afin d’élaborer des réparations convenables et justes, pouvoir qui serait limité uniquement par l’obligation que ces réparations appartiennent au droit criminel. C’est de cette manière que le tribunal concerné, en tant que cour de juridiction criminelle de première instance, est le plus à même de s’acquitter de son rôle.

Le juge Lamer est arrivé à la même conclusion. À son avis, une cour de juridiction criminelle — que sa compétence découle de la loi ou soit inhérente — a le pouvoir d’accorder, en vertu du par. 24(1), toute réparation relevant du droit criminel. Il a expressément rejeté l’argument voulant que les juridictions

statute, at least in the absence of clear legislative intent (at pp. 886-87):

I do not see the need, once the distinction between criminal and other remedies is made, for making a further distinction within the criminal law system between trial judges dependent upon the trial court in which they sit. Since they already have the jurisdiction to make a final complete determination of the trial, they already have a plenitude of criminal law remedies available, such as adjournment, bail, ordering disclosure, excluding evidence, entering stays.

Again, the emphasis is not on the remedies that criminal courts “already have . . . available”, but rather on the remedies that will best promote the function of the criminal trial court in our system of criminal justice.

54

In determining the range of remedies available to criminal trial courts under s. 24(1), Lamer J. was motivated primarily by the concern that these courts not venture into the types of remedies which by their own process (or structure) they are not properly equipped to fashion. He considered two opposing interpretations of s. 24(1) in the heart of his argument. The first is the proposition that a criminal court with jurisdiction over both the subject matter and the parties enjoys full jurisdiction to grant any appropriate and just remedy, including “civil remedies in addition to those remedies that are traditionally within their jurisdiction” (p. 885). The second proposition would “extend to any judge having jurisdiction over the person and the subject matter jurisdiction to grant any criminal law remedy” (p. 886 (emphasis added)).

55

Lamer J. approached this matter as a choice between alternatives — permitting criminal trial judges to draw from the full range of remedies, including civil remedies, in addressing *Charter* violations or, alternatively, restricting the scope of available remedies to the criminal domain. Neither

de jugement créées par une loi doivent se limiter aux réparations que cette loi les habilite à accorder, à tout le moins en l’absence d’intention claire du législateur (aux p. 886-887) :

Je ne vois pas la nécessité, une fois que la distinction entre les voies de recours criminelles et les autres est faite, de faire une autre distinction au sein même du système de droit criminel entre les juges du procès en fonction du tribunal auquel ils siègent. Comme ils détiennent déjà la compétence de statuer définitivement au fond, ils détiennent déjà la plénitude des redressements du droit criminel existants, tels l’ajournement, la libération sous cautionnement, l’ordonnance de communication de pièces, d’exclusion de preuves, la suspension d’instance.

Ici encore, l’accent n’est pas sur les réparations que les cours de juridiction criminelle « détiennent déjà », mais plutôt sur celles qui permettront le mieux à la juridiction de jugement de jouer son rôle au sein de notre système de justice pénale.

Lorsqu’il a déterminé l’éventail des réparations que peuvent accorder les juridictions de jugement en vertu du par. 24(1), le juge Lamer était principalement animé par le souci que ces juridictions ne se hasardent pas à accorder des réparations que, en raison de leur propre procédure (ou structure), elles ne sont pas adéquatement équipées pour façonner. Il a examiné deux interprétations opposées du par. 24(1) qui touchaient au cœur de son argument. Selon la première interprétation, la juridiction compétente tant à l’égard de l’objet du litige que des parties détient entière compétence pour accorder toute réparation convenable et juste, y compris « des réparations civiles, outre les réparations qui relèvent traditionnellement de leur compétence » (p. 885). La deuxième interprétation « étendrai[t] [. . .] à tout juge compétent *ratione personae* et *ratione materiae* la compétence d’accorder toutes réparations de droit criminel » (p. 886 (je souligne)).

Le juge Lamer a considéré cette question comme un choix entre deux solutions : mettre à la disposition des juges présidant les procès criminels toute la gamme des réparations, y compris les réparations civiles, pour remédier aux violations de la *Charte* ou, subsidiairement, restreindre l’éventail

approach evinces concern with whether the court has a particular remedial power under statute, or pursuant to its inherent jurisdiction.

Lamer J. endorsed the second approach for criminal trial judges; that is, he concluded that once jurisdiction over the person and subject matter is established, a criminal court is empowered to grant any criminal law remedy. This conclusion was compelled by the structural limitations of the criminal trial process (at p. 886):

[D]esirable as might be a system whereby a person could get from the judge he or she is before a plenitude of remedies [i.e. including civil remedies], this approach has to be defeated by the fundamental differences as between the civil and criminal process. . . . [I]t will be difficult to afford the alleged violators, susceptible to pay damages or to be the object of some injunction, a fair hearing within the criminal justice process, whilst guaranteeing the accused all traditional safeguards. Furthermore, the criminal courts are not staffed and equipped to cope with such types of determinations.

Thus, Lamer J. concluded that the function performed by criminal trial courts mandates an expansive remedial jurisdiction under the *Charter*, circumscribed only by the boundaries of the court's expertise and procedures, which coincided with the boundaries of the criminal law.

La Forest J.'s reasons in *Mills* are also consistent with the functional and structural approach to defining "power to grant the remedy sought". Like Lamer and McIntyre JJ., he expressed a preference for complete resolution of *Charter* issues at the trial level, stating, at p. 972, that the "trial court will ordinarily be the appropriate court to grant the remedy". He contemplated an exception to this general principle only for exigent circumstances, such as where a trial court has not been set at the time the remedy is required, or where the trial court itself is implicated in the breach of the *Charter* right. This language

des réparations applicables à celles relevant du domaine criminel. Dans ni l'une ni l'autre de ces approches, on ne s'arrête à la question de savoir si le tribunal détient un pouvoir de réparation particulier en vertu soit de la loi soit de sa compétence inhérente.

Le juge Lamer a retenu la deuxième approche en ce qui a trait aux juges présidant les procès criminels, concluant en effet qu'une fois établie la compétence sur les parties et sur l'objet du litige, la cour de juridiction criminelle est habilitée à accorder toute réparation relevant du droit criminel. Les limitations structurelles du processus pénal ont forcé cette conclusion (à la p. 886) :

[A]ussi désirable que puisse être un système en vertu duquel le justiciable pourrait obtenir du juge devant qui il comparaît un ensemble de réparations [c.-à-d. y compris des réparations civiles], cette façon de voir doit être rejetée à cause des différences fondamentales existant entre les voies de droit civiles et les voies de droit criminelles [. . .] [I] sera difficile de fournir à des contrevenants présumés, ayant éventuellement à payer des dommages-intérêts ou devant faire l'objet de quelque injonction, une audition équitable dans le cadre des voies de droit criminelles, tout en garantissant au prévenu toutes les protections traditionnelles. De plus, les juridictions criminelles n'ont pas le personnel ni ne sont équipées pour connaître de ce genre d'affaires.

En conséquence, le juge Lamer a estimé que la fonction exercée par les juridictions criminelles requiert une vaste compétence en matière de réparations fondées sur la *Charte*, compétence circonscrite uniquement par les limites de l'expertise et des procédures du tribunal, qui coïncident avec les limites du droit criminel.

Les motifs exposés par le juge La Forest dans l'arrêt *Mills* sont eux aussi compatibles avec l'approche fonctionnelle et structurelle applicable pour définir le « pouvoir d'accorder la réparation demandée ». À l'instar des juges Lamer et McIntyre, le juge La Forest a exprimé sa préférence pour la résolution complète, au procès, des questions relatives à la *Charte*, affirmant que c'est « normalement la juridiction de première instance qui [a] compétence pour accorder la réparation » (p. 972). Il n'a envisagé qu'une exception à ce principe général, à savoir les situations d'urgence, tels

56

57

suggests that apart from such exceptional circumstances, provincially appointed criminal courts are courts of competent jurisdiction to issue remedies under s. 24. He imposes only one limitation on this remedial jurisdiction: “civil remedies should await action in a civil court” (p. 971).

58

Functional and structural considerations also dominated the Court’s comments on the powers of preliminary inquiry judges to exclude evidence on *Charter* grounds. A minority, led by Lamer J., would have recognized this power, on the basis that excluding inadmissible evidence, including on *Charter* grounds, is central to the preliminary inquiry’s function: determining whether there is sufficient admissible evidence to put the accused on trial. McIntyre and La Forest JJ., writing for the majority view, held that preliminary inquiry judges cannot exclude evidence under s. 24(2). In arriving at this result, they emphasized the limited screening function of the preliminary inquiry and the difficulty of making, at a preliminary stage, the s. 24(2) determination of whether in “all the circumstances” admission of evidence obtained in breach of the *Charter* would bring the administration of justice into disrepute (at pp. 970-71, *per* La Forest J.).

59

In summary, the reasons of McIntyre, Lamer and La Forest JJ. in *Mills* were unanimous in emphasizing that the power of courts to issue *Charter* remedies turns on the function and structure of these courts. In effect, a judge sitting on a criminal trial, by reason of the function he or she is discharging, has the power to grant *Charter* remedies incidental to that trial. To this end, the judge may draw from

les cas où l’identité du tribunal devant lequel se déroulera le procès n’a pas encore été déterminée au moment où la réparation est requise et ceux où la juridiction de jugement elle-même est impliquée dans l’atteinte au droit protégé par la *Charte*. Ces propos suggèrent que, sauf dans de telles circonstances exceptionnelles, les cours de juridiction criminelle constituées par les provinces sont des tribunaux compétents pour accorder des réparations en vertu de l’art. 24. Le juge La Forest n’impose qu’une seule restriction à cette compétence en matière de réparation : « pour obtenir une réparation civile, il faudra procéder par voie d’action devant un tribunal civil » (p. 971).

Les considérations d’ordre fonctionnel et structurel ont également dominé dans les commentaires de notre Cour sur le pouvoir des juges président les enquêtes préliminaires d’écarter des éléments de preuve pour des motifs prévus par la *Charte*. Les juges minoritaires, sous la plume du juge Lamer, auraient reconnu l’existence de ce pouvoir, parce que l’exclusion d’éléments de preuve inadmissibles, y compris pour des motifs prévus par la *Charte*, est un aspect central du rôle de l’enquête préliminaire, qui est de déterminer si la preuve est suffisante pour faire passer la personne inculpée en jugement. Rédigeant l’opinion de la majorité, les juges McIntyre et La Forest ont conclu que les juges président les enquêtes préliminaires ne pouvaient écarter des éléments de preuve en vertu du par. 24(2). En concluant ainsi, ils ont souligné la fonction de filtrage limitée de l’enquête préliminaire et la difficulté de décider à un stade préliminaire, en vertu du par. 24(2), si « eu égard aux circonstances » l’utilisation d’éléments de preuve obtenus en violation à la *Charte* est susceptible de déconsidérer l’administration de la justice (aux p. 970-971, le juge La Forest).

En résumé, dans les motifs qu’ils ont exposés dans l’arrêt *Mills*, les juges McIntyre, Lamer et La Forest ont unanimement souligné le fait que le pouvoir des tribunaux d’accorder des réparations en vertu de la *Charte* est tributaire de la fonction et de la structure de ces tribunaux. En fait, le juge qui préside un procès criminel possède, en raison de la fonction qu’il accomplit, le pouvoir d’accorder les

the full ambit of criminal law remedies in fashioning an appropriate and just response to a *Charter* violation. This approach facilitates the function of the trial court, by promoting complete resolution of *Charter* issues at the trial level and allowing the court significant flexibility in fashioning remedies to meet the precise circumstances of the case at bar. At the same time, it heeds the structural limits of the criminal trial process, by confining the courts' remedial powers to the criminal sphere.

Subsequent jurisprudence affirms this functional and structural approach. Since *Mills*, two judgments of this Court have dealt with "court of competent jurisdiction" under s. 24: *Weber, supra*, and *Mooring, supra*. Both cases focused on the remedial jurisdiction of administrative tribunals under s. 24. In *Weber*, the Court addressed the question of whether a labour arbitrator is a court of competent jurisdiction under s. 24(1) for the purposes of awarding damages for a *Charter* breach. In *Mooring*, the Court considered whether the National Parole Board could exclude *Charter*-offending evidence as a court of competent jurisdiction under s. 24. In both cases, the jurisdiction of the tribunal over the person and subject matter was established; the critical issue was whether the tribunal enjoyed the power to grant the remedy sought. This jurisdiction was found in the labour arbitrator in *Weber*, but not in the Parole Board in *Mooring*.

In *Weber*, a labour arbitrator was found to be a court of competent jurisdiction under s. 24(1) to award damages primarily because the Board's constituent statute authorized it to make an award of this type. The statute conferred on the Board the mandate, function and structure to make damage awards.

réparations fondées sur la *Charte* qui sont accessoires à ce procès. À cette fin, il peut puiser dans toute la panoplie des réparations relevant du droit criminel pour façonner une réponse convenable et juste à une violation de la *Charte*. Cette méthode aide la juridiction de jugement à s'acquitter de sa fonction en favorisant, à cette étape, la résolution complète des questions relatives à la *Charte* et en laissant au tribunal une souplesse considérable dans l'élaboration de réparations adaptées aux circonstances précises de l'affaire dont il est saisi. Par la même occasion, cette méthode respecte les limites structurelles du processus pénal en restreignant au domaine du droit criminel les pouvoirs des tribunaux en matière de réparations.

La jurisprudence subséquente confirme cette méthode fonctionnelle et structurelle. Dans deux affaires depuis l'arrêt *Mills*, notre Cour a examiné la notion de « tribunal compétent » au sens de l'art. 24 : *Weber*, précité, et *Mooring*, précité. Ces deux arrêts portaient principalement sur la compétence des tribunaux administratifs en matière de réparations fondées sur l'art. 24. Dans *Weber*, notre Cour s'est demandé si un arbitre en droit du travail était un tribunal compétent au sens du par. 24(1) pour accorder des dommages-intérêts en cas de violation de la *Charte*. Dans *Mooring*, notre Cour s'est penchée sur la question de savoir si la Commission nationale des libérations conditionnelles était un tribunal compétent au sens de l'art. 24 pour écarter des éléments de preuve recueillis en violation de la *Charte*. Dans ces deux arrêts, la compétence du tribunal à l'égard des parties et de l'objet du litige a été établie; la question fondamentale était de savoir si le tribunal jouissait du pouvoir d'accorder la réparation demandée. Dans *Weber*, on a conclu que l'arbitre détenait cette compétence, mais dans *Mooring* on a jugé que la Commission nationale des libérations conditionnelles ne l'avait pas.

Dans l'arrêt *Weber*, notre Cour a conclu qu'un arbitre en droit du travail était, au sens du par. 24(1), un tribunal compétent pour accorder des dommages-intérêts, principalement parce que la loi constitutive de la commission l'autorisait à rendre une décision de ce genre. La loi investissait

While the reasons do not use the language of function and structure, the decision may be seen as turning on the fact that the legislature had equipped the tribunal to make damage awards generally and therefore must have intended this power to extend to *Charter*-based claims. In short, the Board was by function and structure equipped to grant the remedy sought.

62

It is in *Mooring*, *supra*, that the language of function and structure first emerges in express form. Moving beyond the “type of” remedy language of *Weber*, Sopinka J., for the majority, engaged in a detailed analysis of the “structure and function” of the Board (at para. 24) in assessing whether the Board had the “power to grant the remedy sought”. A number of aspects of the Board’s structure, in his opinion, weighed against its competency to exclude relevant evidence as a *Charter* remedy (at para. 26):

[T]he Parole Board does not hear and assess evidence, but instead acts on information. The Parole Board acts in an inquisitorial capacity without contending parties — the state’s interests are not represented by counsel, and the parolee is not faced with a formal “case to meet”. From a practical perspective, neither the Board itself nor the proceedings in which it engages have been designed to engage in the balancing of factors that s. 24(2) demands. [Emphasis added.]

63

Similarly, Sopinka J. found that the function of the Board — assessing the risk posed to society by parolees — counseled against finding jurisdiction to exclude relevant evidence. These factors, combined with the lack of statutory authority to exclude relevant evidence, led Sopinka J. to the conclusion that the Board did not have jurisdiction over the remedy sought. Major J. (McLachlin J. concurring) dissented, but did not suggest that the function of the Board and its

en effet la commission en cause du mandat, de la fonction et la structure nécessaires pour ordonner le paiement de dommages-intérêts. Bien que les termes fonction et structure ne soient pas utilisés dans les motifs, on peut considérer que la décision repose sur le fait que la législature avait doté le tribunal des attributs requis pour accorder des dommages-intérêts de façon générale et qu’elle devait, en conséquence, avoir voulu que ce pouvoir s’étende aux demandes fondées sur la *Charte*. Bref, de par sa fonction et sa structure, la Commission en cause était en mesure d’accorder la réparation demandée.

C’est dans l’arrêt *Mooring*, précité, que les expressions fonction et structure ont été utilisées explicitement pour la première fois. S’éloignant de l’expression « genre de » réparation utilisée dans *Weber*, le juge Sopinka, s’exprimant pour la majorité, s’est livré à une analyse approfondie de « la structure et de la fonction » de la Commission (au par. 24) pour déterminer si celle-ci avait le « pouvoir d’accorder la réparation demandée ». À son avis, un certain nombre d’aspects de la structure de la Commission militaient contre l’existence de la compétence de celle-ci d’écarter des éléments de preuve pertinents en tant que réparation fondée sur la *Charte* (au par. 26) :

[L]a Commission n’entend et n’évalue aucun témoignage, et [elle] agit plutôt sur la foi de renseignements. Elle exerce des fonctions d’enquête sans la présence de parties opposées : il n’y a pas d’avocat pour défendre les intérêts de l’État, et le détenu en liberté conditionnelle n’a pas de « preuve à réfuter » comme telle. D’un point de vue pratique, ni la Commission ni les procédures qu’elle engage n’ont été conçues pour procéder à l’évaluation de facteurs requise par le par. 24(2). [Je souligne.]

De même, le juge Sopinka a estimé que la fonction de la Commission — l’appréciation du risque que constituent pour la société les détenus en liberté conditionnelle — militait contre la reconnaissance de la compétence d’écarter des éléments de preuve pertinents. Ces facteurs, conjugués à l’absence dans la loi de pouvoir autorisant la Commission à écarter des éléments de preuve pertinents, ont amené le juge Sopinka à conclure que celle-ci n’avait pas compétence à l’égard de la réparation demandée.

suitability to hear *Charter* matters were not determinative.

In *Mooring* and *Weber*, the language of the statutes creating and empowering the tribunals played a more prominent role than was evident in *Mills*. As discussed, a court or tribunal's enabling legislation will often prove invaluable in discerning legislative intent. The history and accepted practice of the institution may also provide insight. In some circumstances, one source may provide more guidance than the other. In *Mills*, for example, the function of criminal trial courts, and the structural limits of their procedures and processes, were accepted by the Court as largely self-evident, without need to resort to the precise language of their governing statutes. Since all criminal courts are uniformly competent to grant criminal law remedies, there is no virtue in making further distinctions based on the source of the court's jurisdiction; in the words of Lamer J., there is no principled basis "for making a further distinction within the criminal law system between trial judges dependent upon the trial court in which they sit" (p. 886).

By contrast, in assessing the remedial jurisdiction of administrative tribunals in *Weber* and *Mooring*, the Court emphasized the tribunals' statutory authority to issue remedies of the type sought. This focus on statutory authority in assessing power to grant the remedy sought makes eminent sense in the administrative context. Administrative tribunals, unlike criminal courts, do not share substantially uniform structures and functions. Their structures and functions are as diverse as the roles they perform in Canadian society. Administrative tribunals vary widely in virtually every aspect — experience, expertise, structure, function, resources and mandate: *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623, at pp. 634-35; *Canadian*

Le juge Major (avec l'appui du juge McLachlin) a exposé des motifs de dissidence, mais il n'a pas suggéré que la fonction de la Commission et son aptitude à connaître des questions relatives à la *Charte* n'étaient pas des considérations déterminantes.

Dans les arrêts *Mooring* et *Weber*, le texte de la loi constitutive et habilitante de chacun des tribunaux administratifs concernés a joué un rôle plus important que dans l'arrêt *Mills*. Comme il a été expliqué précédemment, la loi habilitante du tribunal judiciaire ou administratif se révèle souvent très utile pour dégager l'intention du législateur. L'histoire de l'organisme et sa pratique reconnue peuvent également fournir des indications. Dans certaines circonstances, une source peut éclairer davantage qu'une autre. Dans l'arrêt *Mills*, par exemple, la Cour a estimé que la fonction des cours de juridiction criminelle et les limites structurelles de leurs processus et procédures étaient largement évidentes, sans qu'il soit nécessaire de se référer au texte précis de leur loi habilitante. Étant donné que toutes les cours de juridiction criminelle sont compétentes pour accorder des réparations relevant du droit criminel, il ne sert à rien de faire d'autres distinctions reposant sur la source de la compétence du tribunal concerné. Pour reprendre les mots du juge Lamer, il n'y a aucun fondement de principes permettant « de faire une autre distinction au sein même du système de droit criminel entre les juges du procès en fonction du tribunal auquel ils siègent » (p. 886-887).

Par contre, dans le cours de son examen de la compétence des tribunaux administratifs concernés en matière de réparations dans les arrêts *Weber* et *Mooring*, notre Cour a souligné que ces tribunaux avaient, en vertu de leur loi habilitante, le pouvoir d'ordonner des réparations du genre de celles demandées. Le fait de mettre l'accent sur le pouvoir conféré par la loi pour déterminer l'existence du pouvoir d'accorder la réparation demandée est éminemment logique en contexte administratif. Contrairement aux cours de juridiction criminelle, les divers tribunaux administratifs n'ont pas des structures et des fonctions substantiellement uniformes. Leurs structures et leurs fonctions sont aussi diverses que les rôles qu'ils jouent dans la société canadienne. Les tribunaux administratifs diffèrent

64

65

Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band, [1995] 1 S.C.R. 3, at para. 117. It follows that courts must carefully consider an administrative tribunal's constituent statute to determine its intended function and structure.

66

A significant factor in this analysis will be the nature of the tribunal's power to grant remedies under statute. Statutory authority to grant a particular remedy, or the lack thereof, is a telling indication of the tribunal's level of experience and expertise with that type of remedy, and possibly the compatibility of this remedy with its function. These are all compelling factors in answering the central question of whether the legislature can be taken to have intended the tribunal to determine *Charter* rights and award the remedy sought for breaches of those rights. In general, the stronger the nexus between the tribunal's statutory jurisdiction to grant remedies, on one hand, and the remedial jurisdiction sought under s. 24 on the other, the more compelling the inference that the tribunal is competent to issue the desired *Charter* relief.

67

However, statutory authority to grant the type of remedy sought will not always prove conclusive; it is merely one of a number of factors to be considered in discerning the structure and function of the tribunal, as a means of determining the intention of Parliament or the legislature. Another critical factor may be the presence or absence of safeguards necessary to permit the tribunal to give fair and informed decisions on *Charter* rights and award remedies for their breach. As discussed, these considerations led the majority of the Court in *Mooring* to hold that the Parole Board lacked the jurisdiction over the remedy sought (the exclusion of improper

grandement les uns des autres à pratiquement tous égards — expérience, expertise, structure, fonction, ressources et mandat : *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, p. 634-635; *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3, par. 117. Il s'ensuit que la cour appelée à statuer sur la question doit examiner avec soin la loi constitutive d'un tribunal administratif pour déterminer la fonction et la structure qu'on entendait lui donner.

Un facteur important dans cette analyse est la nature du pouvoir dont dispose le tribunal administratif pour accorder des réparations en vertu de cette loi. L'existence ou l'absence du pouvoir d'ordonner une réparation donnée en vertu de la loi est révélatrice quant au niveau d'expérience et d'expertise du tribunal relativement à ce genre de réparation et, possiblement, quant à la compatibilité de cette réparation avec la fonction du tribunal. Ces facteurs sont tous des éléments essentiels pour répondre à la question fondamentale de savoir si l'on peut considérer que le législateur entendait que le tribunal concerné se prononce sur les droits garantis par la *Charte* et accorde la réparation demandée en cas d'atteinte à ces droits. En général, plus fort est le lien entre le pouvoir du tribunal d'ordonner des réparations en vertu de sa loi habilitante d'une part, et la compétence en matière de réparations qu'on désire qu'il exerce en vertu de l'art. 24 d'autre part, plus incontournable est la conclusion que le tribunal est compétent pour accorder la réparation demandée sous le régime de la *Charte*.

Cependant, l'existence dans la loi du pouvoir d'accorder le genre de réparation demandée ne sera pas toujours déterminante. En effet, elle n'est que l'un des divers facteurs qui doivent être pris en compte pour déterminer la structure et la fonction du tribunal administratif concerné, dans le but de dégager l'intention du Parlement ou de la législature. La présence ou l'absence des mesures de protection nécessaires pour permettre au tribunal de statuer de façon équitable et éclairée sur les droits garantis par la *Charte* et d'accorder des réparations pour leur violation peut s'avérer un autre facteur important. Comme il a été indiqué plus tôt, ces fac-

erly obtained evidence under s. 24(2)), and therefore was not a court of competent jurisdiction under s. 24.

In summary, the jurisprudence of this Court on s. 24(1) demonstrates a dominant concern with discerning legislative intent in light of the tribunal's function and the practical limits imposed by its structure. At heart, this is a functional and structural analysis. This approach found its clearest expression in the reasons of Sopinka J. in *Mooring*, but it also animated the dissenting opinion in that case, as well as the previous decisions of this Court in *Weber* and *Mills*.

(2) Consistency with the Approach to Discerning Legislative Intent in Other Contexts

The “functional and structural” approach to determining whether a tribunal is competent to grant *Charter* remedies under s. 24(2) accords with the general approach to discerning the implied powers of statutory bodies, and the test established by this Court for determining whether a tribunal has jurisdiction to consider *Charter* issues under s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*.

It is well established that a statutory body enjoys not only the powers expressly conferred upon it, but also by implication all powers that are reasonably necessary to accomplish its mandate: *Halsbury's Laws of England* (4th ed. 1995), vol. 44(1), at para. 1335. In other words, the powers of a statutory court or tribunal extend beyond the express language of its enabling legislation to the powers necessary to perform its intended functions: *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722.

teurs ont amené les juges majoritaires de notre Cour dans *Mooring* à conclure que la Commission des libérations conditionnelles n'avait pas compétence pour accorder la réparation demandée (l'exclusion d'éléments de preuve obtenus en violation du par. 24(2)) et n'était donc pas un tribunal compétent au sens de l'art. 24.

En résumé, la jurisprudence de notre Cour sur le par. 24(1) témoigne du souci prédominant de dégager l'intention du législateur à la lumière de la fonction du tribunal concerné et des limites que sa structure lui impose. Il s'agit fondamentalement d'une analyse fonctionnelle et structurelle. Cette approche, qui a été exprimée on ne peut plus clairement dans les motifs du juge Sopinka dans *Mooring*, est également au cœur de l'opinion dissidente dans cet arrêt ainsi que dans les arrêts *Weber* et *Mills* rendus antérieurement par notre Cour.

(2) Cohérence avec l'approche applicable pour dégager l'intention du législateur dans d'autres contextes

L'approche « fonctionnelle et structurelle » appliquée pour déterminer si un tribunal a compétence pour accorder des réparations en vertu du par. 24(2) de la *Charte* est compatible avec l'approche générale permettant de reconnaître les pouvoirs implicites des organismes créés par une loi et avec le critère établi par notre Cour pour décider si un tribunal est compétent pour examiner les questions relatives à la *Charte* au regard du par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Il est bien établi qu'un organisme créé par une loi jouit non seulement des pouvoirs que celle-ci lui confère expressément, mais aussi, par implication nécessaire, de tous ceux qui sont raisonnablement nécessaires à l'accomplissement de son mandat : *Halsbury's Laws of England* (4^e éd. 1995), vol. 44(1), par. 1325. En d'autres termes, les pouvoirs d'un tribunal judiciaire ou administratif créé par une loi ne se limitent pas aux termes exprès de sa loi habilitante, mais englobent également les pouvoirs nécessaires à l'exécution des fonctions qu'il est censé accomplir : *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722.

68

69

70

71 Consequently, the function of a statutory body is of principal importance in assessing whether it is vested with an implied power to grant the remedy sought. Such implied powers are found only where they are required as a matter of practical necessity for the court or tribunal to accomplish its purpose: *National Energy Board Act (Can.) (Re)*, [1986] 3 F.C. 275 (C.A.). While these powers need not be absolutely necessary for the court or tribunal to realize the objects of its statute, they must be necessary to effectively and efficiently carry out its purpose: *Interprovincial Pipe Line Ltd. v. National Energy Board*, [1978] 1 F.C. 601 (C.A.); *Bell Canada, supra*; Macaulay and Sprague, *supra*, vol. 4, at p. 29-2. This emphasis on the function of a court or tribunal, in discerning the powers with which the legislature impliedly endowed it, accords with the functional and structural approach to the *Mills* test set out above.

72 Not surprisingly, the Court has adopted a similar approach to determining whether an administrative tribunal has jurisdiction to consider the constitutional validity of its constituent statute under s. 52(1). This analysis rests on the proposition that statutory bodies can only derive the authority to consider *Charter* issues from Parliament or the legislatures. It lies entirely within the discretion of Parliament or the legislatures to confer this authority upon a tribunal or, conversely, to withhold this jurisdiction: *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22. Consequently, the question in every case is “whether the legislature intended to confer on the tribunal the power to interpret and apply the *Charter*”: *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5, at pp. 14-15.

73 Where such an intention is not stated expressly, it may be implied from the structure of the tribunal’s enabling legislation, the powers conferred on

Par conséquent, la fonction d’un organisme créé par une loi est un facteur de première importance pour déterminer s’il a été investi du pouvoir implicite d’accorder la réparation demandée. De tels pouvoirs implicites existent uniquement lorsqu’ils sont nécessaires en pratique pour que le tribunal judiciaire ou administratif puisse s’acquitter de sa mission : *Loi sur l’Office national de l’énergie (Can.) (Re)*, [1986] 3 C.F. 275 (C.A.). Bien qu’il ne soit pas essentiel que ces pouvoirs soient absolument nécessaires pour que le tribunal judiciaire ou administratif puisse réaliser les objectifs visés par sa loi constitutive, ils doivent être nécessaires pour lui permettre de le faire de façon efficace et efficiente : *Interprovincial Pipe Line Ltd. c. Office national de l’énergie*, [1978] 1 C.F. 601 (C.A.); *Bell Canada*, précité; Macaulay et Sprague, *op. cit.*, vol. 4, p. 29-2. Cette attention particulière à la fonction du tribunal judiciaire ou administratif, dans le cadre de la détermination des pouvoirs que le législateur lui a implicitement conférés, concorde avec l’approche fonctionnelle et structurelle applicable à l’égard du critère établi dans l’arrêt *Mills* décrite précédemment.

Il n’est pas étonnant que notre Cour ait adopté une approche analogue pour déterminer si un tribunal administratif a compétence pour se prononcer sur la constitutionnalité de sa loi constitutive au regard du par. 52(1). Cette analyse repose sur la prémisse selon laquelle seul le Parlement ou la législature concernée peut investir un organisme créé par une loi du pouvoir de connaître des questions liées à la *Charte*. Il appartient entièrement au Parlement ou aux législatures de conférer ce pouvoir à un tribunal administratif ou, à l’inverse, de l’en priver : *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l’emploi et de l’immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22. Par conséquent, la question qui se pose dans chaque affaire est de savoir « si le législateur entendait conférer au tribunal le pouvoir d’interpréter et d’appliquer la *Charte* » : *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5, p. 15.

Lorsque cette intention n’est pas indiquée explicitement, elle peut être inférée de l’économie de la loi habilitante du tribunal en question, des pouvoirs

the tribunal, the functions it performs and the overall context in which it operates under the legislation: *Tétreault-Gadoury* (S.C.C.), *supra*; *Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, [1996] 3 S.C.R. 854. This is, in essence, a functional and structural analysis.

(3) Consistency with Section 24

Finally, the functional and structural approach to assessing a court or tribunal's power to grant the remedy sought comports with the principles underscoring s. 24. As set out earlier, the task of the court in interpreting s. 24 of the *Charter* is to achieve a liberal, purposive approach that promotes direct access to appropriate and just *Charter* remedies under s. 24(1) and (2), while respecting the structure and practice of the existing court system and the exclusive role of the legislative branch in prescribing the jurisdiction of courts and tribunals. The proper approach to s. 24 cannot be so restrictive that it unnecessarily impedes direct access to *Charter* remedies in a competent forum, nor can it be overly relaxed, to the extent that courts and tribunals may find themselves burdened with applications for *Charter* relief that the legislature never intended — or equipped — them to entertain.

The functional and structural approach strikes this balance between meaningful access to *Charter* relief and deference to the role of the legislatures. It rests on the theory that where a legislature confers on a court or tribunal a function that involves the determination of matters where *Charter* rights may be affected, and furnishes it with processes and powers capable of fairly and justly resolving those incidental *Charter* issues, then it must be inferred, in the absence of a contrary intention, that the legislature intended to empower the tribunal to apply the *Charter*. This approach promotes direct and early access to *Charter* remedies in forums competent to issue such relief. At the same time, the jurisdiction

conférés à celui-ci, des fonctions qu'il exerce et du contexte global dans lequel il exerce ses activités en vertu de la loi : *Tétreault-Gadoury* (C.S.C.), précité; *Cooper c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854. Il s'agit là essentiellement d'une analyse fonctionnelle et structurelle.

(3) Conformité avec l'art. 24

Enfin, l'approche fonctionnelle et structurelle qui est appliquée pour décider si un tribunal judiciaire ou administratif a le pouvoir d'accorder la réparation demandée est compatible avec les principes qui sous-tendent l'art. 24. Comme il a été mentionné précédemment, il incombe au tribunal qui interprète l'art. 24 de la *Charte*, d'appliquer une approche libérale et téléologique, qui facilite l'accès direct à des réparations convenables et justes fondées sur les par. 24(1) et (2) de la *Charte*, tout en respectant la structure et les pratiques du système judiciaire existant ainsi que le rôle qui appartient en exclusivité au pouvoir législatif, soit celui de fixer la compétence des tribunaux judiciaires et administratifs. L'approche qu'il convient d'appliquer à l'égard de l'art. 24 ne doit pas être restrictive au point de gêner inutilement la possibilité d'avoir accès directement à des réparations fondées sur la *Charte* devant le forum compétent. Elle ne doit non plus être si souple que les tribunaux judiciaires et administratifs soient inondés de demandes de réparations fondées sur la *Charte* que le législateur n'a jamais voulu leur confier et à l'égard desquelles il ne leur a pas fourni les outils requis.

L'approche fonctionnelle et structurelle permet de réaliser cet équilibre entre l'accès concret aux réparations prévues par la *Charte* et la déférence envers le rôle des législatures. Elle repose sur la théorie selon laquelle, lorsqu'un législateur confie à un tribunal judiciaire ou administratif une fonction l'amenant à trancher des questions susceptibles de toucher des droits garantis par la *Charte* et le dote de mécanismes et procédures lui permettant de décider de façon juste et équitable ces questions accessoires liées à la *Charte*, il faut alors en déduire, en l'absence d'intention contraire, que le législateur entendait habiliter ce tribunal à appliquer la *Charte*. Cette approche

of courts and tribunals ultimately remains a matter of legislative intention. Parliament and the legislatures remain master over the powers the tribunals they create possess. Subject to constitutional constraints, they may withhold the power to grant any or all *Charter* remedies. They may indicate such exclusion either expressly, or by implication, such as where they do not properly equip the tribunal to hear and decide *Charter* rights and remedies. Whether Parliament or the legislature intended to exclude a particular remedial power is determined by reference to the function the legislature has asked the tribunal to perform and the powers and processes with which it has furnished it.

C. Application

76

The issue before us is whether a justice sitting under the *POA* can find that the Crown, by failing to disclose documents, is in breach of the *Charter* and order it to pay costs under s. 24(1). The resolution of this issue hinges on whether a provincial offences court is a “court of competent jurisdiction” under s. 24(1) for the purposes of ordering a costs award for a *Charter* violation. The first two elements of the tripartite *Mills* test for identifying a “court of competent jurisdiction” — jurisdiction over the parties and the subject matter — are clearly satisfied on the facts of this appeal. The sole issue is whether the provincial offences court satisfies the third and final element of the *Mills* test: power to grant the remedy sought.

77

All parties agree that the *POA* does not expressly confer upon the provincial court the jurisdiction to

favorise l'accès direct et rapide aux réparations fondées sur la *Charte* devant des juridictions compétentes pour les accorder. Par ailleurs, la question de la compétence des tribunaux judiciaires et administratifs dépend en dernière analyse de l'intention du législateur. Le Parlement et les législatures demeurent maîtres des pouvoirs que possèdent les tribunaux qu'ils créent. Sous réserve des limites d'ordre constitutionnel, ils peuvent priver un tribunal du pouvoir d'accorder soit toute réparation fondée sur la *Charte* soit l'une ou l'autre de ces réparations. Ils peuvent indiquer une telle exclusion de façon explicite ou implicite, par exemple dans ce dernier cas en ne dotant pas le tribunal des attributs requis pour statuer sur les droits et réparations prévus par la *Charte*. Pour décider si le Parlement ou la législature concernée entendait exclure un pouvoir de réparation donné, on examine la fonction qu'il a demandé au tribunal d'accomplir, ainsi que les pouvoirs et procédures dont celui-ci a été doté.

C. Application

La question dont nous sommes saisis est de savoir si le juge siégeant en vertu de la *LIP* peut conclure que la Couronne a contrevenu à la *Charte* en omettant de communiquer des documents et peut condamner celle-ci aux dépens en vertu du par. 24(1). Pour trancher cette question, il faut décider si le tribunal des infractions provinciales est un « tribunal compétent » au sens du par. 24(1) pour prononcer une condamnation aux dépens pour cause de violation de la *Charte*. À la lumière des faits du présent pourvoi, il est clair que sont respectés, en l'espèce, les deux premiers éléments du critère à trois volets énoncé dans l'arrêt *Mills* pour déterminer si un tribunal est un « tribunal compétent », à savoir la compétence sur les parties et la compétence sur l'objet du litige. Il reste seulement à décider si le tribunal des infractions provinciales satisfait au troisième et dernier élément du critère énoncé dans *Mills* : l'existence du pouvoir d'accorder la réparation demandée.

Les parties s'accordent pour dire que la *LIP* ne confère pas explicitement au tribunal provincial le

award legal costs as a *Charter* remedy. The remaining question, then, is whether such an intention is implied by the function and structure of the provincial offences court. I have reached the conclusion, upon consideration of these factors, that the provincial offences court is an appropriate forum for the just resolution of this *Charter* issue, and that the legislature, having sufficiently equipped this court to fashion a costs remedy in these circumstances, intended it to exercise this power to address violations of the *Charter* that arise in the course of its proceedings.

(1) The Function of the Provincial Offences Court

The function of a provincial court operating under the *POA* is to try provincial offences. While the majority of these offences involve minor regulatory infractions, they also concern important matters like environmental protection and, as here, workplace health and safety. These offences carry penalties ranging from significant fines to terms of imprisonment. The public and penal nature of such prosecutions suggests they are more criminal than civil in nature: see W. D. Drinkwalter and J. D. Ewart, *Ontario Provincial Offences Procedure* (1980), at pp. 4-7. Provincial offences courts are, for practical purposes, quasi-criminal courts, determining guilt and innocence and imposing commensurate criminal penalties.

This brings the provincial offences court within the ambit of *Mills*. As discussed, this Court in *Mills* envisioned a front-line role for statutory criminal courts in dispensing *Charter* remedies, with the superior courts occupying a complete and concurrent, but primarily residual role in proceedings not originating before them. Indeed, a superior court is compelled to decline jurisdiction to issue *Charter* relief, unless “it is more suited than the trial court to

pouvoir d’accorder les frais de justice en tant que réparation fondée sur la *Charte*. La question qu’il reste donc à trancher est de savoir si cette intention ressort implicitement de la fonction et de la structure du tribunal des infractions provinciales. Après examen de ces facteurs, j’en suis arrivée à la conclusion que ce tribunal est un forum approprié pour apporter une juste solution à cette question touchant la *Charte* et que, l’ayant doté des outils suffisants pour lui permettre de façonner une réparation au titre des dépens dans les circonstances, la législature entendait qu’il exerce ce pouvoir pour remédier aux violations de la *Charte* survenant au cours des procédures se déroulant devant lui.

(1) La fonction du tribunal des infractions provinciales

Le tribunal agissant en vertu de la *LIP* a pour fonction de juger les infractions provinciales. Bien que ces infractions soient en majorité des infractions mineures d’ordre réglementaire, elles portent aussi sur des questions importantes comme la protection de l’environnement et, dans le cas qui nous occupe, la santé et la sécurité au travail. Ces infractions entraînent des peines allant d’amendes considérables à des périodes d’emprisonnement. Le caractère public et pénal des poursuites intentées à l’égard de ces infractions indique que ces poursuites ont un caractère davantage criminel que civil : voir W. D. Drinkwalter et J. D. Ewart, *Ontario Provincial Offences Procedure* (1980), p. 4-7. À toutes fins pratiques, le tribunal des infractions provinciales est une cour de juridiction quasi criminelle, qui décide de la culpabilité ou de l’innocence de l’intéressé et inflige des sanctions d’ordre criminel appropriées.

En conséquence, le tribunal des infractions provinciales est visé par l’arrêt *Mills*. Comme il a été vu plus tôt, dans *Mills* notre Cour a envisagé pour les juridictions criminelles créées par une loi un rôle d’intervenant de première ligne en matière de réparations fondées sur la *Charte*, les cours supérieures jouant un rôle complet et parallèle, mais avant tout résiduel, dans les instances non introduites devant elles. D’ailleurs, une cour supérieure est tenue de

78

79

assess and grant the remedy that is just and appropriate”: *R. v. Rahey*, [1987] 1 S.C.R. 588, at p. 603; P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (loose-leaf ed.), vol. 2, at p. 37-24. Provincial offences courts, like other criminal trial courts, are the preferred forum for issuing *Charter* remedies in the cases originating before them, where they will have the “fullest account of the facts available” (*Mills*, at p. 971, *per* La Forest J.). This is particularly true where the *Charter* violation relates to the conduct of the trial: *R. v. O’Connor*, [1995] 4 S.C.R. 411. This role commends a full complement of criminal law remedies at the disposal of provincial offences courts. This broad remedial jurisdiction is necessary to prevent frequent resort to superior courts to fill gaps in statutory jurisdiction, and to ensure that the remedy that ultimately flows is in fact both appropriate and just.

se déclarer incompétente pour accorder une réparation fondée sur la *Charte*, sauf si « elle [. . .] s’estime plus apte que la juridiction de jugement pour déterminer et accorder la réparation juste et convenable » : *R. c. Rahey*, [1987] 1 R.C.S. 588, p. 603-604; P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (éd. feuilles mobiles), vol. 2, p. 37-24. À l’instar des autres juridictions de jugement, le tribunal des infractions provinciales constitue la juridiction privilégiée pour accorder des réparations fondées sur la *Charte* dans les affaires introduites devant lui, puisqu’il dispose alors de « l’exposé le plus complet possible des faits » (*Mills*, p. 971, le juge La Forest). C’est particulièrement vrai lorsque la violation de la *Charte* est liée au déroulement du procès : *R. c. O’Connor*, [1995] 4 R.C.S. 411. Pour s’acquitter de ce rôle, le tribunal des infractions provinciales doit disposer de toute la panoplie des réparations du droit criminel. Cette vaste compétence réparatrice est nécessaire afin d’empêcher que l’on s’adresse trop fréquemment aux cours supérieures pour suppléer aux lacunes de la compétence prévue par la loi et afin de garantir que la réparation accordée en bout de ligne soit dans les faits convenable et juste.

80

Costs awards to discipline untimely disclosure are integrally connected to the function of the provincial offences court as a quasi-criminal trial court. Costs awards have a long history as a traditional criminal law remedy. Although sparingly used prior to the advent of the *Charter*, superior courts have always possessed the inherent jurisdiction to award costs against the Crown: *R. v. Ouellette*, [1980] 1 S.C.R. 568; *R. v. Pawlowski* (1993), 12 O.R. (3d) 709 (C.A.), at p. 712. In recent years, costs awards have attained more prominence as an effective remedy in criminal cases; in particular, they have assumed a vital role in enforcing the standards of disclosure established by this Court in *R. v. Stinchcombe*, [1991] 3 S.C.R. 326. See, for example: *Pawlowski*, *supra*; *Pang*, *supra*; *R. v. Regan* (1999), 137 C.C.C. (3d) 449 (N.S.C.A.).

Le prononcé d’une condamnation aux dépens pour sanctionner la communication tardive d’éléments de preuve fait partie intégrante du rôle du tribunal des infractions provinciales en tant que cour de juridiction quasi criminelle. Les dépens sont une réparation traditionnelle du droit criminel. Bien que les cours supérieures y aient peu souvent eu recours avant l’édiction de la *Charte*, elles ont toujours possédé le pouvoir inhérent de condamner la Couronne aux dépens : *R. c. Ouellette*, [1980] 1 R.C.S. 568; *R. c. Pawlowski* (1993), 12 O.R. (3d) 709 (C.A.), p. 712. Au cours des dernières années, la condamnation aux dépens à pris une place plus importante en tant que réparation efficace dans les affaires criminelles; en particulier, elle est devenue une mesure cruciale en vue d’assurer le respect des normes de communication de la preuve établies par notre Cour dans l’arrêt *R. c. Stinchcombe*, [1991] 3 R.C.S. 326. Voir, par exemple : *Pawlowski*, précité; *Pang*, précité; *R. c. Regan* (1999), 137 C.C.C. (3d) 449 (C.A.N.-É.).

Such awards, while not without a compensatory element, are integrally connected to the court's control of its trial process, and intended as a means of disciplining and discouraging flagrant and unjustified incidents of non-disclosure. Deprived of this remedy, a provincial offences court may be confined to two extreme options for relief — a stay of proceedings or a mere adjournment — neither of which may be appropriate and just in the circumstances. Since untimely pre-trial disclosure will rarely merit a stay of proceedings when the court can protect the fairness of the trial with a disclosure order (*O'Connor, supra*, at paras. 75-83; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Tobiass*, [1997] 3 S.C.R. 391, at paras. 90-92), denying the provincial offences court the jurisdiction to issue a costs award may deprive it of the only effective remedy to control its process and recognize the harm incurred, even in cases involving unjustified and flagrant disregard for the accused's rights. In these circumstances, the issuance of a costs award is a quintessential example of "the development of imaginative and innovative remedies when just and appropriate" that Lamer J. identified as essential to the meaningful enforcement of *Charter* rights through the s. 24 guarantee (*Mills, supra*, at p. 887).

Further, fracturing the availability of *Charter* remedies between provincial offences courts and superior courts could, in some circumstances, effectively deny the accused access to a remedy and a court of competent jurisdiction. It may be unrealistic to expect criminal accused, who often rely on legal aid to mount a defence against the state, to bring a separate action in the provincial superior court to recover the costs arising from the breach of their *Charter* rights. This option, while available in theory, may far too often prove illusory in practice. While some delay or inconvenience may be an inevitable result of balancing access to *Charter* relief with the practice and structure of the existing

Bien qu'elle comporte un aspect indemnitaire, une telle réparation est intimement liée à la maîtrise que le tribunal exerce sur sa procédure et elle se veut un moyen de sanctionner et de décourager les cas flagrants et injustifiés de non-communication de la preuve. Privé de cette réparation, le tribunal des infractions provinciales pourrait n'avoir le choix qu'entre deux mesures de redressement extrêmes — l'arrêt des procédures et le simple ajournement — qui risquent toutes deux de ne pas être convenables et justes eu égard aux circonstances. Puisque le défaut de communiquer un élément de preuve en temps utile avant le procès justifie rarement l'arrêt des procédures, lorsque le tribunal peut préserver l'équité du procès au moyen d'une ordonnance de communication (*O'Connor*, précité, par. 75-83; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Tobiass*, [1997] 3 R.C.S. 391, par. 90-92), le fait de refuser au tribunal des infractions provinciales le pouvoir d'ordonner le paiement de dépens pourrait le priver de la seule réparation efficace lui permettant de faire respecter sa procédure et de tenir compte du préjudice causé, même dans les affaires où on a fait fi de manière flagrante et injustifiée des droits de l'accusé. Dans de telles circonstances, le fait d'accorder les dépens constitue l'exemple type de « développe[ment] d[e] réparations imaginatives et innovatrices lorsque cela est juste et convenable », mesure que le juge Lamer a qualifiée d'essentielle pour assurer concrètement l'application des droits protégés par la *Charte* au moyen de la garantie de l'art. 24 (*Mills*, précité, p. 887).

En outre, le fait de diviser entre le tribunal des infractions provinciales et les cours supérieures le pouvoir d'ordonner des réparations fondées sur la *Charte* pourrait avoir pour effet, dans certains cas, d'empêcher concrètement l'accusé d'avoir accès à une réparation et à un tribunal compétent. Il n'est peut-être pas réaliste de s'attendre à ce que l'accusé — qui est souvent tributaire de l'aide juridique pour se défendre contre l'État — intente une action distincte devant la cour supérieure de la province pour être indemnisé des frais découlant de la violation des droits que lui garantit la *Charte*. Quoiqu'elle existe en théorie, cette solution risque trop souvent de s'avérer illusoire en pratique. Par

legal system, the Court should not interpret the will of the legislature in such a way that it results in the effective denial of *Charter*-mandated relief, in the absence of an unequivocal indication to this effect.

83 The Crown contends that recognizing the jurisdiction in provincial offences courts to order costs for *Charter* breaches would undermine the specialized function of these courts. It argues that the emphasis of the *POA* is on the expedient adjudication of regulatory offences. Since many of these offences involve minor traffic, liquor or municipal by-law infractions with nominal fines, the Crown contends that the framers did not intend to burden these processes with the additional complication and delay of assessing costs awards. The prejudice in these proceedings is less than in criminal proceedings, it is argued, and full legal costs are not required to ameliorate any prejudice that arises from *Charter* violations.

84 It is true that the provincial offences court performs a specialized function that is distinct, in some respects, from that of a traditional criminal court. The purpose of the *POA*, as set out in s. 2(1), is to establish a procedure for the prosecution of provincial offences “that reflects the distinction between provincial offences and criminal offences”. However, as discussed, this distinction is not between criminal and non-criminal offences, but rather between criminal and quasi-criminal offences. The proceedings remain penal in nature. And while many of the prosecutions under the *POA* may indeed involve minor regulatory infractions, claims for *Charter* relief will generally arise from prosecutions that involve significant fines and the

ailleurs, quoique le fait de concilier l'accès aux réparations fondées sur la *Charte* d'une part et la pratique et la structure du système de justice existant d'autre part puisse entraîner inévitablement des retards ou des inconvénients, notre Cour ne doit pas, en l'absence d'indication claire à cet effet, interpréter la volonté du législateur d'une manière qui se traduirait dans les faits par la négation d'une réparation prescrite par la *Charte*.

La Couronne soutient que reconnaître au tribunal des infractions provinciales le pouvoir d'ordonner le paiement des dépens en cas de violation de la *Charte* nuirait au rôle spécialisé de ce tribunal. Il plaide que l'idée maîtresse de la *LIP* est la célérité de la prise des décisions touchant les infractions d'ordre réglementaire. Comme bon nombre de ces infractions constituent des contraventions mineures soit à des dispositions relatives à la circulation automobile ou aux boissons alcooliques, soit à des règlements municipaux, infractions punissables par des amendes peu élevées, la Couronne affirme que les rédacteurs de la loi habilitante n'ont pas voulu alourdir ces procédures en leur ajoutant la complexité et les délais supplémentaires qu'occasionne la question des dépens. Le préjudice en cause dans ces instances est moins grand que dans les affaires criminelles, plaide-t-on, et il n'est pas nécessaire d'accorder le plein montant des frais de justice pour remédier à quelque préjudice découlant de violations de la *Charte*.

Il est vrai que le tribunal des infractions provinciales exerce une fonction spécialisée qui, à certains égards, se distingue de celle d'une cour de juridiction criminelle traditionnelle. L'objet de la *LIP*, qui est énoncé au par. 2(1), est d'établir une procédure applicable à la poursuite des infractions provinciales « qui reflète la distinction existant entre les infractions provinciales et les infractions criminelles ». Toutefois, comme il a été expliqué plus tôt, la distinction ne porte pas sur les infractions criminelles et les infractions non criminelles, mais plutôt sur les infractions criminelles et les infractions quasi criminelles. Les instances conservent leur caractère pénal. En outre, bien que bon nombre de poursuites intentées en vertu de la *LIP*

possibility of imprisonment. In these cases, the distinction between provincial courts operating under the *Criminal Code* and the *POA* is far less material. The maximum sentence faced by the individual respondent in the instant case — a \$25,000 fine and/or 12 months imprisonment — exceeds the penalties generally levied for a number of summary conviction offences.

Further, the Crown concedes that legal costs in criminal and regulatory matters are an exceptional or remarkable event. It is consequently difficult to see how empowering the provincial offences court to order this remedy as an exceptional tool, in the comparatively few instances when *Charter* breaches would arise before it, imperils the expedient operation of these courts.

Nor will recognizing the jurisdiction in provincial offences courts to issue costs awards as a *Charter* remedy risk turning the Canadian legal system “upside down”. By ensuring that the remedies available to the provincial offences court fall within its competency as an institution to issue, meaningful access to *Charter* relief is promoted with minimal disruption to the existing jurisdictional scheme. There is little reason to believe that awarding costs will strain the work habits, resources or expertise of provincial offences courts; in fact, experience to this point suggests otherwise.

Neither is there any indication that the Crown will be subjected to such awards unfairly or arbitrarily. Crown counsel is not held to a standard

portent effectivement sur des infractions mineures d’ordre réglementaire, les demandes de réparations fondées sur la *Charte* découlent généralement de poursuites pour des infractions punissables par des amendes importantes et par l’emprisonnement. Dans ces affaires, la distinction entre les cours provinciales appliquant le *Code criminel* et le tribunal appliquant la *LIP* est beaucoup moins importante. La peine maximale dont est passible la personne physique intimée en l’espèce — une amende de 25 000 \$ et une période d’emprisonnement de 12 mois, ou l’une ou l’autre de ces peines — excède les peines généralement infligées à l’égard d’un certain nombre d’infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité.

La Couronne concède également que la condamnation au paiement des frais de justice dans les affaires en matières criminelles et réglementaires constitue une mesure exceptionnelle ou extraordinaire. Il est donc difficile de voir comment le fait d’habiliter le tribunal des infractions provinciales à ordonner cette réparation en tant que mesure exceptionnelle, dans les instances relativement peu nombreuses où des violations de la *Charte* se produisent devant lui, mettrait en péril le caractère expéditif de la procédure de ce tribunal.

Reconnaître au tribunal des infractions provinciales la compétence d’accorder les dépens à titre de réparation fondée sur la *Charte* ne risque pas non plus de « bouleverser » le système de justice canadien. En faisant en sorte que le tribunal des infractions provinciales ait compétence, en tant qu’institution, pour accorder les réparations qui existent, on favorise l’accès concret aux réparations fondées sur la *Charte* tout en ne dérangeant que de façon minimale le régime existant de compétence des tribunaux. Il y a peu de raison de croire que le fait de pouvoir statuer sur les dépens affectera les habitudes de travail, les ressources ou l’expertise du tribunal des infractions provinciales; en fait, l’expérience observée jusqu’à maintenant suggère le contraire.

Il n’y a pas non plus la moindre indication que la Couronne sera condamnée aux dépens d’une manière inéquitable ou arbitraire. Les avocats de

85

86

87

of perfection, and costs awards will not flow from every failure to disclose in a timely fashion. Rather, the developing jurisprudence uniformly restricts such awards, at a minimum, to circumstances of a marked and unacceptable departure from the reasonable standards expected of the prosecution. I fail to see how the provision of an expedient remedy in such cases, from a trial court that is not only competent but also ideally situated to make such an assessment, risks disrupting the existing system of justice.

88 Indeed, a failure to recognize this jurisdiction may arguably result in far more disruption of the administration of justice, by requiring resort to another forum to obtain an appropriate and just remedy, with all the attendant delays, expense and inconvenience. Most importantly, it may, as a matter of practical reality, deprive an accused of an appropriate and just remedy for even flagrant violations of his or her *Charter* rights, and thus render illusory both these guaranteed protections and the promise of their enforcement.

89 In summary, the provincial offences court's role as a quasi-criminal court of first instance weighs strongly in favour of an expansive remedial jurisdiction under s. 24 to promote complete resolution of *Charter* issues in the forum best situated to resolve them. In this light, authority to discipline egregious incidents of non-disclosure through awards of legal costs is consistent with — and would enhance — the role performed by these courts in the administration of criminal justice.

(2) The Structure of the Provincial Offences Court

90 The same features that characterize the provincial offences court as a quasi-criminal court also commend it as an appropriate forum for assessing costs awards for *Charter* breaches arising from non-disclosure. There is no appreciable difference between

la Couronne ne sont pas tenus à la perfection et les dépens ne seront pas accordés à chaque omission de communiquer la preuve en temps opportun. Au contraire, la jurisprudence qui s'établit à cet égard limite systématiquement l'octroi des dépens aux dérogations marquées et inacceptables par la poursuite aux normes raisonnables qu'on s'attend qu'elle respecte. Je ne vois pas en quoi le fait qu'une réparation appropriée soit accordée par une juridiction de jugement qui est non seulement compétente mais également fort bien placée pour rendre une telle décision risque de bouleverser le système juridique existant.

D'ailleurs, on peut prétendre que le fait de ne pas reconnaître cette compétence perturberait davantage l'administration de la justice, en obligeant l'intéressé à s'adresser à un autre forum pour obtenir une réparation convenable et juste, avec tous les frais, délais et inconvénients afférents à une telle démarche. Par-dessus tout, ce fait pourrait en pratique priver l'accusé d'une telle réparation, même à l'égard d'atteintes flagrantes aux droits qui lui sont garantis par la *Charte*, et rendre ainsi illusoirs ces garanties et la promesse de leur application.

En résumé, le rôle que joue le tribunal des infractions provinciales à titre de juridiction quasi criminelle de première instance milite fortement en faveur de la reconnaissance d'un vaste pouvoir de réparation fondé sur l'art. 24 visant à favoriser la résolution complète des questions liées à la *Charte* par la juridiction la mieux placée pour les régler. Considéré sous cet éclairage, le pouvoir de sanctionner les graves cas de non-communication de la preuve en ordonnant le paiement des frais de justice est non seulement compatible avec le rôle que joue ce type de tribunal dans l'administration de la justice pénale, mais il aurait également pour effet de le renforcer.

(2) La structure du tribunal des infractions provinciales

Les mêmes caractéristiques qui font du tribunal des infractions provinciales une juridiction quasi criminelle en font également un forum approprié pour accorder les dépens pour les violations de la *Charte* découlant de non-communication de la

criminal and quasi-criminal courts in terms of the structural limits of their proceedings. A court in which a justice presides over the trial of a provincial offence under the *POA* is clearly structured as a traditional “court”. Iacobucci J., dissenting in *Weber*, *supra*, noted the salient characteristics of a “court”: “the rules of procedure and evidence, the independence and legal training of its judges, the possibility of hearing from a third party intervener such as an Attorney General or an *amicus curiae*” (p. 942). A provincial offences court trying an offence under the *POA* satisfies this description. It has its own detailed procedural rules (*Rules of the Ontario Court (Provincial Division) in Provincial Offences Proceedings*, R.R.O. 1990, Reg. 200), and abides by the standard rules of evidence. Judicial independence is required of justices of the peace. They receive legal training. The court’s rulings are subject to appellate review, and there can be interveners on this appeal (*Rules of the Court of Appeal in Appeals Under the Provincial Offences Act*, Reg. 721/94, Rule 21(1)). In sum, it is a judicial process in an adversarial forum governed by the traditional rules of evidence.

The Crown alleges that a number of structural deficiencies in *POA* proceedings impair the ability of provincial offences courts to justly and fairly order costs awards under s. 24(1). It notes that the *POA* lacks a formal method of tariff calculation and makes no provision for the enforcement of costs orders once levied. In sum, the Crown argues that recognizing a jurisdiction in provincial offences courts to order payment of legal costs under s. 24(1) would cast these courts into waters in which they are not properly equipped to tread.

I do not share this concern. Issues of notice and computation of costs have not proven unmanagea-

preuve. Il n’y a aucune différence appréciable entre les cours criminelles et quasi criminelles du point de vue des limites structurelles de leurs procédures. Le tribunal où un juge préside, en vertu de la *LIP*, un procès relatif à une infraction provinciale est clairement structuré comme un « tribunal » traditionnel. Dans sa dissidence dans l’arrêt *Weber*, précité, le juge Iacobucci a fait état des principales caractéristiques d’un « tribunal » : « les règles de procédure et de preuve, l’indépendance et la formation juridique de ses juges, la possibilité d’entendre un tiers intervenant comme un procureur général ou un *amicus curiae* » (p. 942). Le tribunal des infractions provinciales qui juge une infraction en vertu de la *LIP* correspond à cette description. Il dispose de ses propres règles de procédure détaillées (*Rules of the Ontario Court (Provincial Division) in Provincial Offences Proceedings*, R.R.O. 1990, Règl. 200), et il suit les règles de preuve ordinaires. Les juges de paix doivent être indépendants. Ils reçoivent une formation juridique. Les décisions du tribunal sont susceptibles de révision par voie d’appel et des intervenants peuvent participer à cet appel (*Règles de la Cour d’appel relatives aux appels interjetés en vertu de la Loi sur les infractions provinciales de l’Ontario*, Règl. 721/94, règle 21(1)). En bref, les instances du tribunal sont des instances judiciaires se déroulant dans le cadre d’une procédure contradictoire régie par les règles de preuve traditionnelles.

La Couronne affirme qu’un certain nombre de vices structurels affectant les procédures fondées sur la *LIP* nuisent à la capacité du tribunal des infractions provinciales de rendre, en vertu du par. 24(1), une ordonnance juste et équitable concernant les dépens. Il souligne que la *LIP* ne prévoit pas de méthode formelle de calcul des dépens et ne pourvoit pas à l’exécution des ordonnances de dépens une fois celles-ci rendues. Bref, la Couronne prétend que reconnaître au tribunal des infractions provinciales la compétence d’ordonner le paiement des dépens en vertu du par. 24(1) plongerait ces tribunaux dans des eaux qu’ils ne sont pas adéquatement équipés pour naviguer.

Je ne partage pas cette crainte. Les problèmes de notification et de calcul des dépens ne se sont pas

91

92

ble for provincial courts. Further, trial and appellate courts are developing guidelines to govern when such awards are appropriate and just, curbing the potential for arbitrary or unfair awards: *Pawlowski, supra*; *Pang, supra*; *R. v. Jedyneck* (1994), 16 O.R. (3d) 612 (Gen. Div.); *R. v. Dodson* (1999), 70 C.R.R. (2d) 65 (Ont. C.A.), at p. 73; *R. v. Robinson* (1999), 142 C.C.C. (3d) 303 (Alta. C.A.). Finally, since costs awards are only issued against the Crown, complex collection mechanisms and contempt procedures are unnecessary. These considerations suggest that the fashioning of costs orders as a *Charter* remedy may be safely entrusted to provincial offences courts.

(3) Conclusions on Power to Grant the Remedy Sought in the Instant Case

93

As a quasi-criminal trial court, *POA* justices may be assumed, absent a contrary indication, to possess the power to order payment of legal costs by the Crown as a remedy for *Charter* violations arising from untimely disclosure. This power may be inferred from their quasi-criminal function and structure. As with other criminal trial courts, the role of the provincial offences court in the broader legal system, and particularly its role as a court of first instance, provide the most valuable insight into the powers the legislature intended it to exercise. It is not necessary to engage in a searching examination of the constituent statute to issue the same “type of” remedy in the non-*Charter* context.

94

The language of the *POA*, however, cannot be ignored. If it indicates that the legislature did not intend the provincial offences courts to issue costs orders as a *Charter* remedy, then these courts are

révélés impossibles à gérer pour les cours provinciales. En outre, les tribunaux de première instance et les cours d’appel élaborent des lignes directrices permettant de déterminer dans quels cas de telles ordonnances sont convenables et justes, réduisant ainsi le risque que les dépens soient octroyés de manière arbitraire ou inéquitable : *Pawlowski*, précité; *Pang*, précité; *R. c. Jedyneck* (1994), 16 O.R. (3d) 612 (Div. gén.); *R. c. Dodson* (1999), 70 C.R.R. (2d) 65 (C.A. Ont.), p. 73; *R. c. Robinson* (1999), 142 C.C.C. (3d) 303 (C.A. Alb.). Enfin, puisque les dépens sont adjugés uniquement contre la Couronne, il est inutile d’établir de complexes mécanismes de perception des dépens et procédures en matière d’outrage. Ces facteurs tendent à indiquer qu’on peut confier sans risque au tribunal des infractions provinciales la responsabilité d’élaborer des ordonnances en matière de dépens en tant que réparation fondée sur la *Charte*.

(3) Conclusions relatives au « pouvoir d’accorder la réparation demandée » dans la présente affaire

Sauf indication contraire, on peut présumer que les juges de la *LIP* possèdent, en tant que cour de juridiction quasi criminelle, le pouvoir d’ordonner à la Couronne de payer les frais de justice à titre de réparation pour les violations de la *Charte* découlant du défaut de communiquer la preuve en temps utile. L’existence de ce pouvoir peut être inférée du caractère quasi criminel de la fonction et de la structure de ce tribunal. Comme c’est le cas pour d’autres juridictions criminelles de première instance, le rôle du tribunal des infractions provinciales dans l’ensemble du système de justice, particulièrement son rôle de tribunal de première instance, fournit l’indication la plus précieuse sur les pouvoirs que la législature entendait qu’il exerce. Il n’est pas nécessaire de se livrer à un examen approfondi de sa loi constitutive pour trouver le fondement législatif du pouvoir d’accorder le même « genre de » réparation lorsque la *Charte* ne s’applique pas.

On ne saurait toutefois faire abstraction du texte de la *LIP*. Si celui-ci indique que la législature n’entendait pas que le tribunal des infractions provinciales rende des ordonnances en matière de dépens

not so empowered. This brings us to the Crown's argument that the legislature confined the power of *POA* justices to grant costs (and, even then, only witness costs) to specific procedural breaches and that this indicates an intention not to permit them to grant *Charter* remedies for costs in matters other than those prescribed by the *POA*.

I cannot accept this argument. Given all the elements in this case that point to the power to make the order sought under s. 24, I find it difficult to infer a contrary intention from the fact that the statute does not confer on the court a general right to award legal costs. The legislature gave the court functions destined to attract *Charter* issues. These functions by their nature are likely to bring the tribunal into the domain of *Charter* rights. They necessarily implicate matters covered by the *Charter*, including fair trial rights and remedies for violations of these rights. It is therefore reasonable to assume that the legislature intended the *POA* court to deal with those *Charter* issues incidental to its process that it is suited to resolve, by virtue of its function and structure.

In criminal proceedings, incidental *Charter* issues are routinely resolved at the trial stage without recourse to other proceedings, a procedure repeatedly endorsed by this Court as desirable: *Mills, supra*; *Rahey, supra*; *R. v. Garofoli*, [1990] 2 S.C.R. 1421; *Kourteassis v. M.N.R.*, [1993] 2 S.C.R. 53. It is logical to assume that the Ontario Legislature intended the *POA* to operate in tandem with the *Charter*, rather than to negate the *Charter*'s application. Rather than inferring that the legislature intended to narrow the operation of the *Charter* with its silence on the issue of the provincial offences court's jurisdiction under s. 24, the more reasona-

à titre de réparation fondée sur la *Charte*, il n'est alors pas habilité à le faire. Cela nous amène à l'argument de la Couronne selon lequel, d'une part, la législature a limité à des violations procédurales particulières le pouvoir qu'ont les juges de la *LIP* d'accorder les dépens (et encore là, seulement à l'égard des frais des témoins) et, d'autre part, ce fait traduirait l'intention de ne pas autoriser ces juges à rendre de telles ordonnances en tant que réparation fondée sur la *Charte* dans d'autres situations que celles prévues par la *LIP*.

Je ne peux accepter cet argument. Compte tenu de tous les éléments qui, dans la présente affaire, militent en faveur de la reconnaissance du pouvoir de rendre l'ordonnance demandée en vertu de l'art. 24, j'estime qu'il est difficile d'inférer l'intention contraire du fait que la loi ne confère pas au tribunal le droit général d'adjuger les frais de justice. La législature a confié au tribunal des fonctions qui ne manquent pas de soulever des questions liées à la *Charte*. De par leur nature, ces fonctions sont susceptibles d'entraîner le tribunal dans le domaine des droits garantis par la *Charte*. Ces fonctions soulèvent nécessairement des questions visées par la *Charte*, notamment le droit à un procès équitable et les réparations afférentes aux atteintes à ce droit. Il est donc raisonnable de supposer que la législature entendait que le tribunal de la *LIP* connaisse des questions incidentes liées à la *Charte* qui surviennent dans le cours de ses procédures et qu'il est apte à résoudre, du fait de sa fonction et de sa structure.

En matière criminelle, on résout généralement à l'étape du procès, sans engager d'autres procédures, les questions incidentes liées à la *Charte*, façon de faire que notre Cour a à maintes reprises déclarée souhaitable : *Mills*, précité; *Rahey*, précité; *R. c. Garofoli*, [1990] 2 R.C.S. 1421; *Kourteassis c. M.R.N.*, [1993] 2 R.C.S. 53. Il est logique de présumer que la législature ontarienne entendait faire en sorte que la *LIP* soit appliquée de concert avec la *Charte* plutôt que neutraliser l'application de celle-ci. Au lieu d'inférer que, par son silence sur la question de la compétence du tribunal des infractions provinciales en matière d'appli-

95

96

ble inference is that it intended to supplement the court's work with the incidental *Charter* remedies that it is suited to issue.

97 Consequently, I conclude that the provincial offences court enjoys the necessary power to grant the remedy sought in the present case, and is thus a "court of competent jurisdiction" within the meaning of s. 24(1). In my opinion, this result represents an appropriate and principled integration of the procedural regime established by the legislature and the constitutional regime established by the *Charter*.

VI. Conclusion

98 I would dismiss the appeal and remit the matter to the Superior Court of Justice for determination of whether the trial justice erred in finding the conduct of the prosecution warranted an order for legal costs on the facts of the case. The respondents should have their costs here and below.

Appeal dismissed with costs.

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

Solicitors for the respondents: Donahue Ernst & Young LLP, Toronto.

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

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

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

Solicitor for the intervener the Criminal Lawyers' Association of Ontario: The Criminal Lawyers' Association of Ontario, Toronto.

cation de l'art. 24, la législature voulait restreindre l'application de la *Charte*, il est plus raisonnable de déduire qu'elle entendait élargir la fonction du tribunal aux réparations incidentes fondées sur la *Charte* que celui-ci est apte à accorder.

En conséquence, je conclus que le tribunal des infractions provinciales jouit du pouvoir nécessaire pour accorder la réparation demandée en l'espèce et qu'il est donc un « tribunal compétent » au sens du par. 24(1). À mon avis, ce résultat constitue une harmonisation appropriée et fondée sur des principes du régime procédural établi par la législature et du régime constitutionnel établi par la *Charte*.

VI. Conclusion

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi et de renvoyer l'affaire à la Cour supérieure de justice pour qu'elle décide si le juge du procès a fait erreur en concluant, à la lumière des faits de l'espèce, que la conduite de la poursuite justifiait sa condamnation au paiement des frais de justice. Les intimés ont droit aux dépens tant devant notre Cour que devant les juridictions inférieures.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureur de l'appelante : Le ministère du Procureur général, Toronto.

Procureurs des intimés : Donahue Ernst & Young LLP, Toronto.

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

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

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

Procureur de l'intervenante la Criminal Lawyers' Association of Ontario : Criminal Lawyers' Association of Ontario, Toronto.