

The Attorney General of Quebec *Appellant*

v.

La Chaussure Brown's Inc. *Respondent*

and

Valerie Ford *Respondent*

and

McKenna Inc. *Respondent*

and

Nettoyeur et Tailleur Masson Inc.
Respondent

and

La Compagnie de Fromage Nationale Ltée
Respondent

and

**The Attorney General of Canada,
the Attorney General for Ontario and
the Attorney General for New Brunswick**
Interveners

INDEXED AS: FORD V. QUEBEC (ATTORNEY GENERAL)

File No.: 20306.

1987: November 16, 17, 18; 1988: December 15.

Present: Dickson C.J. and Beetz, Estey*, McIntyre,
Lamer, Wilson and Le Dain* JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

Constitutional law — Charter of Rights — Application — Exception where express declaration — Provincial legislation requiring that public signs, commercial advertising and firm name should be in French only — Whether provincial legislation protected from the application of s. 2(b) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms by a valid and subsisting override provision — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 33 — Charter of the French Language, R.S.Q., c. C-11, ss. 58, 69, 214 — An Act to amend the Charter of the French Language, S.Q. 1983, c. 56, s. 52 — An Act respecting the Constitution Act, 1982, S.Q. 1982, c. 21, ss. 1, 7.

* Estey and Le Dain JJ. took no part in the judgment.

Le procureur général du Québec *Appellant*

c.

La Chaussure Brown's Inc. *Intimée*

a

et

Valerie Ford *Intimée*

et

b

McKenna Inc. *Intimée*

et

Nettoyeur et Tailleur Masson Inc. *Intimée*

c

et

La Compagnie de Fromage Nationale Ltée
Intimée

d

et

**Le procureur général du Canada,
le procureur général de l'Ontario et
le procureur général du Nouveau-Brunswick**
Intervenants

e

RÉPERTORIÉ: FORD C. QUÉBEC (PROCURÉUR GÉNÉRAL)

f N° du greffe: 20306.

1987: 16, 17, 18 novembre; 1988: 15 décembre.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz,
Estey*, McIntyre, Lamer, Wilson et Le Dain*.

g

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Charte des droits — Application — Dérogation par déclaration expresse — Loi provinciale exigeant que l'affichage public, la publicité commerciale et les raisons sociales soient en français seulement — La loi provinciale est-elle soustraite à l'application de l'art. 2b) de la Charte canadienne des droits et libertés par une disposition dérogatoire valide et en vigueur? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 33 — Charte de la langue française, L.R.Q., chap. C-11, art. 58, 69, 214 — Loi modifiant la Charte de la langue française, L.Q. 1983, chap. 56, art. 52 — Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982, L.Q. 1982, chap. 21, art. 1, 7.

i

j

* Les juges Estey et Le Dain n'ont pas pris part au jugement.

Constitutional law — Charter of Rights — Override provision — Provincial legislation adding standard override provision to all provincial statutes enacted before June 23, 1982 — Standard override provision given retrospective effect — Whether standard override provisions enacted by provincial legislation valid — Whether provincial legislation consistent with s. 33 of the Canadian Charter — Whether all the provisions in s. 2 and ss. 7 to 15 of the Canadian Charter could be validly overridden by a single enactment — Whether override provision may have a retrospective effect — An Act respecting the Constitution Act, 1982, S.Q. 1982, c. 21, ss. 1, 2, 7 — Charter of the French Language, R.S.Q., c. C-11, s. 214 — An Act to amend the Charter of the French Language, S.Q. 1983, c. 56, s. 52.

Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of expression — Provincial legislation requiring that public signs, commercial advertising and firm name should be in French only — Whether freedom of expression guaranteed by s. 2(b) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms includes the freedom to express oneself in the language of one's choice — Whether the guarantee of freedom of expression extends to commercial expression — Whether provincial legislation infringes the guarantee of freedom of expression — Whether limit imposed by the provincial legislation on freedom of expression justifiable under s. 1 of the Canadian Charter — Whether a denial or negation of a guaranteed right or freedom could be a limit within s. 1 — Charter of the French Language, R.S.Q., c. C-11, ss. 58, 69.

Statutes — Application — Provincial human rights legislation — Dates from which s. 3 of the Quebec Charter of Human Rights and Freedoms took precedence over the provisions of the other provincial statutes — Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12, ss. 3, 52 — An Act to amend the Charter of Human Rights and Freedoms, S.Q. 1982, c. 61, ss. 16, 34 — Charter of the French Language, R.S.Q., c. C-11, ss. 58, 69 — An Act to amend the Charter of the French Language, S.Q. 1983, c. 56, s. 12.

Civil rights — Provincial human rights legislation — Freedom of expression — Provincial legislation requiring that public signs, commercial advertising and firm name should be in French only — Whether freedom of expression guaranteed by s. 3 of the Quebec Charter of Human Rights and Freedoms includes the freedom to express oneself in the language of one's choice — Whether the guarantee of freedom of expression extends to commercial expression — Whether provin-

Droit constitutionnel — Charte des droits — Disposition dérogatoire — Loi provinciale ajoutant une disposition dérogatoire type à toutes les lois provinciales adoptées avant le 23 juin 1982 — Disposition dérogatoire type ayant effet rétroactif — Les dispositions dérogatoires types édictées par la loi provinciale sont-elles valides? — La loi provinciale est-elle compatible avec l'art. 33 de la Charte canadienne? — Peut-il être dérogé à toutes les dispositions de l'art. 2 et des art. 7 à 15 de la Charte canadienne par un seul texte législatif? — La disposition dérogatoire peut-elle avoir un effet rétroactif? — Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982, L.Q. 1982, chap. 21, art. 1, 2, 7 — Charte de la langue française, L.R.Q., chap. C-11, art. 214 — Loi modifiant la Charte de la langue française, L.Q. 1983, chap. 56, art. 52.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d'expression — Loi provinciale exigeant que l'affichage public, la publicité commerciale et les raisons sociales soient en français seulement — La liberté d'expression garantie par l'art. 2b) de la Charte canadienne des droits et libertés comprend-elle la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix? — La garantie de liberté d'expression s'étend-elle à l'expression commerciale? — La loi provinciale viole-t-elle la garantie de liberté d'expression? — La restriction que la loi provinciale impose à la liberté d'expression est-elle justifiable en vertu de l'article premier de la Charte canadienne? — Le déni ou la négation d'un droit ou d'une liberté garantis peuvent-ils constituer une restriction aux fins de l'article premier? — Charte de la langue française, L.R.Q., chap. C-11, art. 58, 69.

Législation — Application — Loi provinciale sur les droits de la personne — Dates à partir desquelles l'art. 3 de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec avait préséance sur les dispositions des autres lois provinciales — Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., chap. C-12, art. 3, 52 — Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne, L.Q. 1982, chap. 61, art. 16, 34 — Charte de la langue française, L.R.Q., chap. C-11, art. 58, 69 — Loi modifiant la Charte de la langue française, L.Q. 1983, chap. 56, art. 12.

Libertés publiques — Loi provinciale sur les droits de la personne — Liberté d'expression — Loi provinciale exigeant que l'affichage public, la publicité commerciale et les raisons sociales soient en français seulement — La liberté d'expression garantie par l'art. 3 de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec comprend-elle la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix? — La garantie de liberté d'expression s'étend-elle à l'expression commerciale? — La loi pro-

cial legislation infringes the guarantee of freedom of expression — Whether limit imposed by the provincial legislation on freedom of expression justifiable under s. 9.1 of the Quebec Charter — Charter of the French Language, R.S.Q., c. C-11, ss. 58, 69.

Civil rights — Discrimination based on language — Provincial legislation requiring that public signs, commercial advertising and firm name should be in French only — Whether provincial legislation infringes the guarantee against discrimination based on language in s. 10 of the Quebec Charter of Human Rights and Freedoms — Charter of the French Language, R.S.Q., c. C-11, ss. 58, 69.

In February 1984, the respondents sought a declaration from the Superior Court that ss. 58 and 69, and ss. 205 and 208 to the extent they applied thereto, of the Charter of the French Language, R.S.Q., c. C-11, were inoperative and of no force of effect. Section 58 requires that "Public signs and posters and commercial advertising shall be solely in" French and s. 69 that "... only the French version of a firm name may be used in Québec". Sections 205 to 208 deal with the offences, penalties and other sanctions for a contravention of any of the provisions of the Charter of the French Language. The Superior Court allowed the motion in part and declared s. 58 to be inoperative. The Attorney General of Quebec appealed and respondents entered an incidental appeal against the failure of the Superior Court to declare ss. 69 and 205 to 208 inoperative. The Court of Appeal dismissed the appeal and allowed the incidental appeal. This appeal is to determine (1) whether ss. 58 and 69 infringe the freedom of expression guaranteed by s. 2(b) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms and s. 3 of the Quebec Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12; and (2) whether ss. 58 and 69 infringe the guarantee against discrimination based on language in s. 10 of the Quebec Charter.

Held: The appeal should be dismissed. Sections 58 and 69 of the Charter of the French Language, and ss. 205 to 208 thereof to the extent they apply to ss. 58 and 69, infringe s. 3 of the Quebec Charter and are not justified under s. 9.1 of the Quebec Charter. Section 69, and ss. 205 to 208 to the extent they apply to s. 69, infringe s. 2(b) of the Canadian Charter and are not justified by s. 1 of the Canadian Charter. Sections 58 and 69 infringe s. 10 of the Quebec Charter.

(a) Application of Canadian Charter

Section 58 of the Charter of the French Language, replaced by s. 12 of An Act to amend the Charter of the

vinciale viole-t-elle la garantie de liberté d'expression? — La restriction que la loi provinciale impose à la liberté d'expression est-elle justifiable en vertu de l'art. 9.1 de la Charte québécoise? — Charte de la langue française, L.R.Q., chap. C-11, art. 58, 69.

Libertés publiques — Discrimination fondée sur la langue — Loi provinciale exigeant que l'affichage public, la publicité commerciale et les raisons sociales soient en français seulement — La loi provinciale viole-t-elle la garantie contre la discrimination fondée sur la langue reconnue à l'art. 10 de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec? — Charte de la langue française, L.R.Q., chap. C-11, art. 58, 69.

En février 1984, les intimées ont demandé en Cour supérieure un jugement déclarant que les art. 58 et 69 de la Charte de la langue française, L.R.Q., chap. C-11, ainsi que ses art. 205 et 208, dans la mesure où ils s'appliquent aux art. 58 et 69, sont inopérants et sans effet. Aux termes de l'art. 58, «L'affichage public et la publicité commerciale se font uniquement» en français et l'art. 69 dispose que «... seule la raison sociale en langue française peut être utilisée au Québec». Les articles 205 à 208 portent sur les infractions, les peines et les autres sanctions qu'entraîne une contravention aux dispositions de la Charte de la langue française. La Cour supérieure a accueilli la requête en partie et a déclaré l'art. 58 inopérant. Le procureur général du Québec a interjeté appel et les intimées ont formé un appel incident fondé sur le fait que la Cour supérieure n'avait pas déclaré inopérants les art. 69 et 205 à 208. La Cour d'appel a rejeté l'appel et a accueilli l'appel incident. Le pourvoi vise à déterminer (1) si les art. 58 et 69 portent atteinte à la liberté d'expression garantie par l'al. 2b) de la Charte canadienne des droits et libertés et par l'art. 3 de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec, L.R.Q., chap. C-12; et (2) si les art. 58 et 69 violent la garantie contre la discrimination fondée sur la langue, énoncée à l'art. 10 de la Charte québécoise.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté. Les articles 58 et 69 de la Charte de la langue française et ses art. 205 à 208, dans la mesure où ils s'appliquent aux art. 58 et 69, enfreignent l'art. 3 de la Charte québécoise et ne sont pas justifiés par l'art. 9.1 de celle-ci. L'article 69 et les art. 205 à 208, dans la mesure où ils s'appliquent à l'art. 69, enfreignent l'al. 2b) de la Charte canadienne et ne sont pas justifiés par l'article premier de celle-ci. Les articles 58 et 69 contreviennent à l'art. 10 de la Charte québécoise.

a) Application de la Charte canadienne

L'article 58 de la Charte de la langue française, remplacé par l'art. 12 de la Loi modifiant la Charte de

French Language, S.Q. 1983, c. 56, is protected from the application of s. 2(b) of the Canadian *Charter* by s. 52 of the amending Act — proclaimed in force on February 1, 1984. Section 52 is a valid and subsisting override provision enacted pursuant to s. 33 of the Canadian *Charter*. The essential requirement of form laid down by s. 33 is that there must be an express declaration that an Act or a provision of an Act shall operate notwithstanding a provision included in s. 2 or ss. 7 to 15 of the Canadian *Charter*. A section 33 declaration is sufficiently express if it refers to the number of the section, subsection or paragraph of the *Charter* which contains the provision or provisions to be overridden. Of course, if a legislature intends to override only a part of a provision contained in a section then there would have to be a sufficient reference in words to the part to be overridden. Section 69 of the *Charter of the French Language* is not protected from the application of s. 2(b) since it was not affected by *An Act to amend the Charter of the French Language*.

Section 214 of the *Charter of the French Language* no longer protects s. 69 from the application of s. 2(b) of the Canadian *Charter*. Pursuant to s. 33(3) of the Canadian *Charter*, s. 214, enacted by s. 1 of *An Act respecting the Constitution Act, 1982*, S.Q. 1982, c. 21, ceased to have effect on June 23, 1987, five years after the enacting Act came into force.

Section 1 of *An Act respecting the Constitution Act, 1982*, which re-enacted all of the Quebec statutes adopted before April 17, 1982 — the date the Canadian *Charter* came into force — with the addition in each of the standard override provision, was an effective exercise of legislative authority that did not prevent the override declaration so enacted in each statute from being an express declaration within the meaning of s. 33 of the Canadian *Charter*. However, in providing that s. 1 should have effect from April 17, 1982, s. 7 of the Act gave retrospective effect to the override provision. This is contrary to s. 33 of the Canadian *Charter* which permits prospective derogation only. Section 7 is therefore to the extent of this inconsistency with s. 33 of the Canadian *Charter*, of no force or effect, with the result that the standard override provisions enacted by s. 1 of that Act came into force on June 23, 1982 in accordance with the first paragraph of s. 7.

(b) *Application of Quebec Charter*

Sections 58 and 69 of the *Charter of the French Language* are both subject to s. 3 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*. By operation of s. 52

la langue française, L.Q. 1983, chap. 56, est soustrait à l'application de l'al. 2b) de la *Charte* canadienne en raison de l'art. 52 de la loi modificatrice, proclamée en vigueur le 1^{er} février 1984. L'article 52 est une disposition dérogatoire valide et en vigueur adoptée conformément à l'art. 33 de la *Charte* canadienne. La principale condition de forme imposée par l'art. 33 est que la déclaration dérogatoire indique expressément qu'une loi ou une de ses dispositions a effet indépendamment d'une disposition donnée de l'art. 2 ou des art. 7 à 15 de la *Charte* canadienne. Une déclaration faite en vertu de l'art. 33 est suffisamment explicite si elle mentionne le numéro de l'article, du paragraphe ou de l'alinéa de la *Charte* qui contient la disposition ou les dispositions auxquelles on entend déroger. Bien entendu, si le législateur entend ne déroger qu'à une partie d'une disposition d'un article, il faudra que des mots indiquent clairement ce qui fait l'objet de la dérogation. L'article 69 de la *Charte de la langue française* n'est pas soustrait à l'application de l'al. 2b) parce qu'il n'est pas touché par la *Loi modifiant la Charte de la langue française*.

L'article 214 de la *Charte de la langue française* ne soustrait plus l'art. 69 à l'application de l'al. 2b) de la *Charte* canadienne. Suivant le par. 33(3) de la *Charte* canadienne, l'art. 214, adopté par l'art. 1 de la *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982*, L.Q. 1982, chap. 21, a cessé d'avoir effet le 23 juin 1987, soit cinq ans après la date d'entrée en vigueur de la loi qui l'a édicté.

L'article 1 de la *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982*, qui adopte de nouveau, en y ajoutant la disposition dérogatoire type, toutes les lois québécoises adoptées avant le 17 avril 1982, date d'entrée en vigueur de la *Charte* canadienne, constitue un exercice valable du pouvoir législatif et n'empêche pas la déclaration dérogatoire ainsi introduite dans chaque loi d'être une déclaration expresse au sens de l'art. 33 de la *Charte* canadienne. Toutefois, en prévoyant que l'art. 1 s'appliquait à partir du 17 avril 1982, l'art. 7 de la *Loi* donnait un effet rétroactif à la disposition dérogatoire. Cela va à l'encontre de l'art. 33 de la *Charte* canadienne qui autorise seulement des dérogations pour l'avenir. L'article 7 est donc inopérant dans la mesure de cette incompatibilité avec l'art. 33 de la *Charte* canadienne, ce qui a pour conséquence que les dispositions dérogatoires types adoptées par l'art. 1 de ladite loi sont entrées en vigueur le 23 juin 1982 conformément avec la première phrase de l'art. 7.

b) *Application de la Charte québécoise*

Les articles 58 et 69 de la *Charte de la langue française* sont tous les deux assujettis à l'art. 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec.

of the Quebec *Charter*, as amended by s. 16 of *An Act to amend the Charter of Human Rights and Freedoms*, S.Q. 1982, c. 61, and of s. 34 of the amending Act, respecting the coming into force of s. 16 by proclamation, s. 3 of the Quebec *Charter* took precedence from October 1, 1983, the date the amending Act came into force by proclamation, over "Acts subsequent to that date" and from January 1, 1986 over "Acts preceding" October 1, 1983. The word "subsequent" in s. 34 refers to an enactment that is subsequent in time to October 1, 1983, regardless of its effect on existing legislation. As a result, s. 3 of the Quebec *Charter* was applicable to s. 58 of the *Charter of the French Language* from February 1, 1984 — the date s. 58, as amended by s. 12 of *An Act to amend the Charter of the French Language*, S.Q. 1983, c. 56, was proclaimed in force — and was applicable to s. 69 of the *Charter of the French Language* not later than January 1, 1986.

(c) Freedom of Expression

The "freedom of expression" guaranteed by s. 2(b) of the Canadian *Charter* and s. 3 of the Quebec *Charter* includes the freedom to express oneself in the language of one's choice. Language is so intimately related to the form and content of expression that there cannot be true freedom of expression by means of language if one is prohibited from using the language of one's choice. Language is not merely a means or medium of expression; it colours the content and meaning of expression. It is a means by which a people may express its cultural identity. It is also the means by which one expresses one's personal identity and sense of individuality. The recognition that "freedom of expression" includes the freedom to express oneself in the language of one's choice does not undermine or run counter to the express or specific guarantees of language rights in s. 133 of the *Constitution Act, 1867* and ss. 16 to 23 of the Canadian *Charter*.

The expression contemplated by ss. 58 and 69 of the *Charter of the French Language* — conveniently characterized as "commercial expression" — is expression within the meaning of both s. 2(b) of the Canadian *Charter* and s. 3 of the Quebec *Charter*. Commercial expression, like political expression, is one of the forms of expression that is deserving of constitutional protection because it serves individual and societal values in a free and democratic society. Indeed, over and above its intrinsic value as expression, commercial expression, which protects listeners as well as speakers, plays a significant role in enabling individuals to make informed economic choices, an important aspect of individual

Par l'effet de l'art. 52 de la *Charte* québécoise, tel que modifié par l'art. 16 de la *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1982, chap. 61, et par l'effet de l'art. 34 de la loi modificatrice, qui prévoit l'entrée en vigueur de l'art. 16 par proclamation, l'art. 3 de la *Charte* québécoise avait, à partir du 1^{er} octobre 1983, date où la loi modificatrice est entrée en vigueur par proclamation, préséance sur «les lois postérieures à cette date» et, à partir du 1^{er} janvier 1986, sur «les lois antérieures» au 1^{er} octobre 1983. L'expression «loi postérieure», à l'art. 34 désigne un texte législatif adopté après le 1^{er} octobre 1983, indépendamment de son effet sur les lois déjà en vigueur à ce moment-là. Par conséquent, l'art. 3 de la *Charte* québécoise s'appliquait à l'art. 58 de la *Charte de la langue française* dès le 1^{er} février 1984, c'est-à-dire la date à laquelle l'art. 58, modifié par l'art. 12 de la *Loi modifiant la Charte de la langue française*, L.Q. 1983, chap. 56, a été proclamé en vigueur, et s'appliquait à l'art. 69 de la *Charte de la langue française* au plus tard le 1^{er} janvier 1986.

c) Liberté d'expression

La «liberté d'expression» garantie par l'al. 2b) de la *Charte* canadienne et par l'art. 3 de la *Charte* québécoise comprend la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix. La langue est si intimement liée à la forme et au contenu de l'expression qu'il ne peut y avoir de véritable liberté d'expression linguistique s'il est interdit de se servir de la langue de son choix. Le langage n'est pas seulement un moyen ou un mode d'expression. Il colore le contenu et le sens de l'expression. C'est pour un peuple un moyen d'exprimer son identité culturelle. C'est aussi le moyen par lequel on exprime son identité personnelle et son individualité. Reconnaître que la «liberté d'expression» englobe la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix ne compromet ni ne contredit les garanties expresses ou précises de droits linguistiques énoncées à l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et aux art. 16 à 23 de la *Charte* canadienne.

L'expression envisagée aux art. 58 et 69 de la *Charte de la langue française* — appelée par souci de commodité «expression commerciale» — est une expression au sens de l'al. 2b) de la *Charte* canadienne et de l'art. 3 de la *Charte* québécoise. L'expression commerciale, comme l'expression politique, est un des modes d'expression qui méritent une protection constitutionnelle parce qu'ils servent à promouvoir certaines valeurs individuelles et collectives dans une société libre et démocratique. Au-delà de sa valeur intrinsèque en tant que mode d'expression, l'expression commerciale, qui protège autant celui qui s'exprime que celui qui l'écoute, joue un rôle considérable en permettant aux individus de faire des choix

self-fulfillment and personal autonomy. This leads to the conclusion that s. 58 infringes the freedom of expression guaranteed by s. 3 of the Quebec *Charter* and s. 69 infringes the guaranteed freedom of expression under both s. 2(b) of the Canadian *Charter* and s. 3 of the Quebec *Charter*.

(d) *Reasonable Limits*

The material adduced in this Court did not justify the limit imposed on freedom of expression by ss. 58 and 69 of the *Charter of the French Language*. The material established the importance of the legislative purpose reflected in the *Charter of the French Language* — the enhancement of the status of the French language in Quebec — and that it was a response to a pressing and substantial concern — the survival of the French language. The threat to the French language demonstrated to the government that it should, in particular, take steps to assure that the “*visage linguistique*” of Quebec would reflect the predominance of the French language. While the material indicated a rational connection between protecting the French language and assuring that the reality of Quebec society is communicated through the “*visage linguistique*”, it did not demonstrate that the requirement of the use of French only in ss. 58 and 69 is either necessary for the achievement of the legislative purpose or proportionate to it. Whereas requiring the predominant display of the French language, even its marked predominance, would be proportional to the goal of promoting and maintaining a French “*visage linguistique*” in Quebec and therefore justified under s. 9.1 of the Quebec *Charter* and s. 1 of the Canadian *Charter*, requiring the exclusive use of French has not been so justified. French could be required in addition to any other language or it could be required to have greater visibility than that accorded to other languages. Accordingly, the limit imposed on freedom of expression by s. 58 of the *Charter of the French Language* is not justified under s. 9.1 of the Quebec *Charter*, and the limit imposed on freedom of expression by s. 69 of the *Charter of the French Language* is not justified under either s. 1 of the Canadian *Charter* or s. 9.1 of the Quebec *Charter*. Section 9.1 is a justificatory provision corresponding to s. 1 of the Canadian *Charter* subject, in its application, to a similar test of rational connection and proportionality.

(e) *Discrimination Based on Language*

Under section 10 of the Quebec *Charter*, a “distinction, exclusion or preference” based on one of the grounds listed in s. 10 is discriminatory when it “has the

économiques éclairés, ce qui représente un aspect important de l'épanouissement individuel et de l'autonomie personnelle. Cela mène à la conclusion que l'art. 58 porte atteinte à la liberté d'expression garantie par l'art. 3 de la *Charte* québécoise et que l'art. 69 porte atteinte à la liberté d'expression garantie par l'al. 2b) de la *Charte* canadienne et par l'art. 3 de la *Charte* québécoise.

d) *Limites raisonnables*

Les documents produits devant la Cour ne justifient pas la restriction imposée à la liberté d'expression par les art. 58 et 69 de la *Charte de la langue française*. Ces documents établissent que la *Charte de la langue française* vise un objectif législatif important — l'amélioration de la situation de la langue française au Québec — et qu'elle est destinée à répondre à un besoin réel et urgent — la survie de la langue française. La menace pesant sur la langue française a convaincu le gouvernement qu'il devait notamment prendre des mesures pour que le «visage linguistique» du Québec reflète la prédominance du français. Quoique les documents montrent le lien rationnel qui existe entre le fait de protéger la langue française et le fait d'assurer que la réalité de la société québécoise se reflète dans le «visage linguistique», ils ne démontrent pas que l'exigence de l'usage exclusif du français posée par les art. 58 et 69 est nécessaire pour atteindre l'objectif législatif ni qu'elle est proportionnée à cet objectif. Alors qu'exiger que la langue française prédomine, même nettement, dans l'affichage serait proportionnel à l'objectif de promotion et de préservation d'un «visage linguistique» français au Québec, et serait donc justifié en vertu de l'art. 9.1 de la *Charte* québécoise et de l'article premier de la *Charte* canadienne, l'obligation d'employer exclusivement le français n'a pas été justifiée. On pourrait exiger que le français accompagne toute autre langue ou l'on pourrait exiger qu'il soit plus en évidence qu'une autre langue. Par conséquent la restriction imposée à la liberté d'expression par l'art. 58 de la *Charte de la langue française* n'est pas justifiée en vertu de l'art. 9.1 de la *Charte* québécoise, et la restriction imposée à la liberté d'expression par l'art. 69 de la *Charte de la langue française* n'est justifiée ni en vertu de l'article premier de la *Charte* canadienne ni en vertu de l'art. 9.1 de la *Charte* québécoise. L'article 9.1 est une disposition justificative correspondant à l'article premier de la *Charte* canadienne, son application étant également soumise au critère de la proportionnalité et du lien rationnel.

e) *Discrimination fondée sur la langue*

Suivant l'art. 10 de la *Charte* québécoise, une «distinction, exclusion ou préférence» fondée sur l'un des motifs énumérés au même article est discriminatoire lorsqu'elle

effect of nullifying or impairing" the right to full and equal recognition and exercise of a human right or freedom. Although s. 58 of the *Charter of the French Language* applies to everyone, the requirement of the exclusive use of French, regardless of their language of use, has the effect of impinging differentially on different classes of persons according to their language of use. Francophones are permitted to express themselves in their language of use while anglophones and other non-francophones are prohibited from doing so. Because of its differential effect or impact on persons according to their language of use, s. 58 creates a distinction based on language within the meaning of s. 10. The human right or freedom in issue here is the freedom to express oneself in the language of one's choice. The distinction based on language of use created by s. 58 has the effect of nullifying the right to full and equal recognition and exercise of this freedom. Section 58 is therefore of no force or effect as infringing s. 10 of the *Quebec Charter*. The same conclusion applies to s. 69 of the *Charter of the French Language*.

Cases Cited

Applied: *Forget v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 90; **overturned:** *Alliance des professeurs de Montréal v. Procureur général du Québec*, [1985] C.A. 376, rev'g [1985] C.S. 1272; **distinguished:** 23 *Inhabitants of Alseberg and Beersel v. Belgium* (1963), 6 Yearbook of the European Convention on Human Rights 332; *Inhabitants of Leeuw-St. Pierre v. Belgium* (1965), 8 Yearbook of the European Convention on Human Rights 338; *X. v. Belgium* (1965), 8 Yearbook of the European Convention on Human Rights 282; *X. v. Ireland* (1970), 13 Yearbook of the European Convention on Human Rights 792; *Case "Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium"* (1968), 11 Yearbook of the European Convention on Human Rights 832; **considered:** *Re Grier and Alberta Optometric Association* (1987), 42 D.L.R. (4th) 327; *Valentine v. Chrestensen*, 316 U.S. 52 (1942); *Virginia State Board of Pharmacy v. Virginia Citizens Consumer Council Inc.*, 425 U.S. 748 (1976); *Central Hudson Gas & Electric Corp. v. Public Service Commission of New York*, 447 U.S. 557 (1980); *Posadas de Puerto Rico Associates v. Tourism Co. of Puerto Rico*, 106 S.Ct. 2968 (1986); **not followed:** *Re Klein and Law Society of Upper Canada* (1985), 16 D.L.R. (4th) 489; **referred to:** *Devine v. Procureur général du Québec*, [1982] C.S. 355, aff'd [1987] R.J.Q. 50, rev'd in part [1988] 2 S.C.R. 790; *Irwin Toy Ltd. v. Procureur général du Québec*, [1986] R.J.Q. 2441; *Gustavson Drilling (1964) Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1977] 1 S.C.R. 271; *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721;

«a pour effet de détruire ou de compromettre» le droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, d'un droit ou d'une liberté de la personne. Quoique l'art. 58 de la *Charte de la langue française* s'applique à tous, l'exigence de l'usage exclusif du français, indépendamment de la langue usuelle, produit des effets différents sur différentes catégories de personnes selon leur langue usuelle. Il est permis aux francophones de se servir de leur langue usuelle, alors que cela est interdit aux anglophones et aux autres non francophones. Du fait qu'il touche et affecte différemment les personnes suivant leur langue usuelle, l'art. 58 crée une distinction fondée sur la langue au sens de l'art. 10. Le droit ou la liberté de la personne en cause est la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix. La distinction fondée sur la langue usuelle créée par l'art. 58 a pour effet de détruire le droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, de cette liberté. Il s'ensuit que l'art. 58 est inopérant parce qu'il contrevient à l'art. 10 de la *Charte québécoise*. La même conclusion s'impose à l'égard de l'art. 69 de la *Charte de la langue française*.

Jurisprudence

Arrêt appliqué: *Forget c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 90; **arrêt écarté:** *Alliance des professeurs de Montréal c. Procureur général du Québec*, [1985] C.A. 376, inf. [1985] C.S. 1272; **distinction d'avec les arrêts:** *Vingt-trois habitants d'Alseberg et de Beersel c. Belgique* (1963), 6 Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme 333; *Habitants de Leeuw-St. Pierre c. Belgique* (1965), 8 Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme 339; *X. c. Belgique* (1965), 8 Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme 283; *X. c. Irlande* (1970), 13 Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme 793; *Affaire «Relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique»* (1968), 11 Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme 833; **arrêts examinés:** *Re Grier and Alberta Optometric Association* (1987), 42 D.L.R. (4th) 327; *Valentine v. Chrestensen*, 316 U.S. 52 (1942); *Virginia State Board of Pharmacy v. Virginia Citizens Consumer Council Inc.*, 425 U.S. 748 (1976); *Central Hudson Gas & Electric Corp. v. Public Service Commission of New York*, 447 U.S. 557 (1980); *Posadas de Puerto Rico Associates v. Tourism Co. of Puerto Rico*, 106 S.Ct. 2968 (1986); **arrêt non suivi:** *Re Klein and Law Society of Upper Canada* (1985), 16 D.L.R. (4th) 489; **arrêts mentionnés:** *Devine c. Procureur général du Québec*, [1982] C.S. 355, conf. [1987] R.J.Q. 50, inf. en partie [1988] 2 R.C.S. 790; *Irwin Toy Ltd. c. Procureur général du Québec*, [1986] R.J.Q. 2441; *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271; *Renvoi relatif aux droits*

- MacDonald v. City of Montreal*, [1986] 1 S.C.R. 460; *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. v. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 S.C.R. 549; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573; *Attorney General of Quebec v. Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 S.C.R. 66, aff'g [1983] C.A. 77, aff'g [1982] C.S. 673; *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30; *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; *Ontario Human Rights Commission and O'Malley v. Simpsons-Sears Ltd.*, [1985] 2 S.C.R. 536; *Bhinder v. Canadian National Railway Co.*, [1985] 2 S.C.R. 561.

Statutes and Regulations Cited

- Act respecting the Constitution Act, 1982*, S.Q. 1982, c. 21, ss. 1, 2, 5, 6, 7.
Act to amend the Charter of Human Rights and Freedoms, S.Q. 1982, c. 61, ss. 2, 3, 16, 34.
Act to amend the Charter of the French Language, S.Q. 1983, c. 56, ss. 12, 52.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(b), 7 to 15, 16 to 23, 24(1), 33.
Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12, ss. 3, 9.1 [en. 1982, c. 61, s. 2], 10 [am. 1978, c. 7, s. 112; am. 1980, c. 11, s. 34; am. 1982, c. 61, s. 3], 51, 52 [repl. 1982, c. 61, s. 16].
Charter of the French Language, R.S.Q., c. C-11, ss. 1, 58 [repl. 1983, c. 56, s. 12], 69, 89, 205 [am. 1986, c. 58, s. 15], 206 [am. 1986, c. 58, s. 16], 207, 208, 209, 214 [en. 1982, c. 21, s. 1].
Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, art. 454, 507 [am. 1979, c. 37, s. 24; repl. 1982, c. 32, s. 44].
Constitution Act, 1867, s. 133.
Constitution Act, 1982, s. 52.
Consumer Protection Act, R.S.Q., c. P-40.1, s. 364 [en. 1982, c. 21, s. 1].
Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 36(f).
Interpretation Act, R.S.Q., c. I-16, s. 13.
Supreme Court Act, R.S.C. 1970, c. S-19, s. 67.

Authors Cited

- Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*. Translated by Katherine Lippel, John Philpot and Bill Schabas. Cowansville: Yvon Blais Inc., 1984.

- linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721; *MacDonald c. Ville de Montréal*, [1986] 1 R.C.S. 460; *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. c. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 R.C.S. 549; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573; *Procureur général du Québec c. Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 R.C.S. 66, conf. [1983] C.A. 77, conf. [1982] C.S. 673; *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30; *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; *Commission ontarienne des droits de la personne et O'Malley c. Simpsons-Sears Ltd.*, [1985] 2 R.C.S. 536; *Bhinder c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1985] 2 R.C.S. 561.

Lois et règlements cités

- Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 2b), 7 à 15, 16 à 23, 24(1), 33.
Charte de la langue française, L.R.Q., chap. C-11, art. 1, 58 [repl. 1983, chap. 56, art. 12], 69, 89, 205 [mod. 1986, chap. 58, art. 15], 206 [mod. 1986, chap. 58, art. 16], 207, 208, 209, 214 [ad. 1982, chap. 21, art. 1].
Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., chap. C-12, art. 3, 9.1 [ad. 1982, chap. 61, art. 2], 10 [mod. 1978, chap. 7, art. 112; mod. 1980, chap. 11, art. 34; mod. 1982, chap. 61, art. 3], 51, 52 [repl. 1982, chap. 61, art. 16].
Code de procédure civile, L.R.Q., chap. C-25, art. 454, 507 [mod. 1979, chap. 37, art. 24; rempl. 1982, chap. 32, art. 44].
Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982, L.Q. 1982, chap. 21, art. 1, 2, 5, 6, 7.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 133.
Loi constitutionnelle de 1982, art. 52.
Loi d'interprétation, L.R.Q., chap. I-16, art. 13.
Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 36(f).
Loi modifiant la Charte de la langue française, L.Q. 1983, chap. 56, art. 12, 52.
Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne, L.Q. 1982, chap. 61, art. 2, 3, 16, 34.
Loi sur la Cour suprême, S.R.C. 1970, chap. S-19, art. 67.
Loi sur la protection du consommateur, L.R.Q., chap. P-40.1, art. 364 [ad. 1982, chap. 21, art. 1].

Doctrine citée

- Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*. Cowansville: Yvon Blais Inc., 1982.
 Emerson, Thomas I. «Toward a General Theory of the First Amendment» (1963), 72 *Yale L.J.* 877.

- Emerson, Thomas I. "Toward a General Theory of the First Amendment" (1963), 72 *Yale L.J.* 877.
- Fishman, Joshua A. *The Sociology of Language: An Interdisciplinary Social Approach to Language in Society*. Rowley, Mass.: Newbury House Publishers, 1972.
- Jackson, Thomas H. and John Calvin Jeffries. "Commercial Speech: Economic Due Process and the First Amendment" (1979), 65 *Va. L. Rev.* 1.
- Kurland, Philip B. "*Posadas de Puerto Rico v. Tourism Company*:" "Twas Strange; 'Twas Passing Strange; 'Twas Pitiful, 'Twas Wondrous Pitiful"," [1986] *Sup. Ct. Rev.* 1.
- Langlois, Raynold. "Les clauses limitatives des Chartes canadienne et québécoise des droits et libertés et le fardeau de la preuve". Dans *Perspectives canadiennes et européennes des droits de la personne*. Sous la direction de Daniel Turp et de Gérald A. Beaudoin. Cowansville: Yvon Blais Inc., 1986, pp. 159 à 186.
- Lively, Donald E. "The Supreme Court and Commercial Speech: New Words with an Old Message" (1987), 72 *Minn. L. Rev.* 289.
- Sharpe, Robert J. "Commercial Expression and the Charter" (1987), 37 *U. of T.L.J.* 229.
- "The Supreme Court—Leading Cases" (1986), 100 *Harv. L. Rev.* 100.
- Weinberg, Jonathan. "Constitutional Protection of Commercial Speech" (1982), 82 *Colum. L. Rev.* 720.
- APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1987] R.J.Q. 80, 5 Q.A.C. 119, 36 D.L.R. (4th) 374, dismissing appellant's appeal from a judgment of Boudreault J., [1985] C.S. 147, 18 D.L.R. (4th) 711, granting in part respondents' application for a declaration that certain sections of the *Charter of the French Language* are inoperative. Appeal dismissed.
- Yves de Montigny, André Tremblay and Richard Tardif*, for the appellant.
- Harvey Yarosky and Allan R. Hilton*, for the respondents.
- Georges Emery, Q.C.*, and *André Bluteau and René LeBlanc*, for the intervener the Attorney General of Canada.
- Lorraine Weinrib*, for the intervener the Attorney General for Ontario.
- Grant S. Garneau*, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.
- Fishman, Joshua A. *The Sociology of Language: An Interdisciplinary Social Approach to Language in Society*. Rowley, Mass.: Newbury House Publishers, 1972.
- Jackson, Thomas H. and John Calvin Jeffries. "Commercial Speech: Economic Due Process and the First Amendments" (1979), 65 *Va. L. Rev.* 1.
- Kurland, Philip B. "*Posadas de Puerto Rico v. Tourism Company*:" "Twas Strange, 'Twas Passing Strange; 'Twas Pitiful, 'Twas Wondrous Pitiful," [1986] *Sup. Ct. Rev.* 1.
- Langlois, Raynold. "Les clauses limitatives des Chartes canadienne et québécoise des droits et libertés et le fardeau de la preuve". Dans *Perspectives canadiennes et européennes des droits de la personne*. Sous la direction de Daniel Turp et de Gérald A. Beaudoin. Cowansville: Yvon Blais Inc., 1986, pp. 159 à 186.
- Lively, Donald E. "The Supreme Court and Commercial Speech: New Words with an Old Message" (1987), 72 *Minn. L. Rev.* 289.
- Sharpe, Robert J. "Commercial Expression and the Charter" (1987), 37 *U. of T.L.J.* 229.
- "The Supreme Court—Leading Cases" (1986), 100 *Harv. L. Rev.* 100.
- Weinberg, Jonathan. "Constitutional Protection of Commercial Speech" (1982), 82 *Colum. L. Rev.* 720.
- POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1987] R.J.Q. 80, 5 Q.A.C. 119, 36 D.L.R. (4th) 374, qui a rejeté l'appel interjeté par l'appellant contre un jugement du juge Boudreault, [1985] C.S. 147, 18 D.L.R. (4th) 711, qui avait accueilli en partie la demande des intimées visant à faire déclarer inopérants certains articles de la *Charte de la langue française*. Pourvoi rejeté.
- Yves de Montigny, André Tremblay et Richard Tardif*, pour l'appellant.
- Harvey Yarosky et Allan R. Hilton*, pour les intimées.
- Georges Emery, c.r.*, et *André Bluteau et René LeBlanc*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.
- Lorraine Weinrib*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.
- Grant S. Garneau*, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

The following is the judgment delivered by

THE COURT—The principal issue in this appeal is whether ss. 58 and 69 of the Quebec *Charter of the French Language*, R.S.Q., c. C-11, which require that public signs and posters and commercial advertising shall be in the French language only and that only the French version of a firm name may be used, infringe the freedom of expression guaranteed by s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and s. 3 of the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12. There is also an issue as to whether ss. 58 and 69 of the *Charter of the French Language* infringe the guarantee against discrimination based on language in s. 10 of the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*. The application of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* turns initially on whether there is a valid and applicable override provision, enacted pursuant to s. 33 of the *Canadian Charter*, that ss. 58 and 69 of the *Charter of the French Language* shall operate notwithstanding s. 2(b) of the *Canadian Charter*.

The appeal is by leave of this Court from the judgment of the Quebec Court of Appeal on December 22, 1986, [1987] R.J.Q. 80, 5 Q.A.C. 119, 36 D.L.R. (4th) 374, dismissing the appeal of the Attorney General of Quebec from the judgment of Boudreault J. in the Superior Court for the District of Montreal on December 28, 1984, [1985] C.S. 147, 18 D.L.R. (4th) 711, which, on an application for a declaratory judgment, declared s. 58 of the *Charter of the French Language* to be inoperative to the extent that it prescribes that public signs and posters and commercial advertising shall be solely in the French language. The appeal is also from the judgment of the Court of Appeal in so far as it allowed the incidental appeal of the respondents from the judgment of Boudreault J. and declared s. 69 of the *Charter of the French Language* to be inoperative to the extent that it prescribes that only the French version of a firm name may be used. In allowing the incidental appeal the Court of Appeal also declared ss. 205 to 208 of the *Charter of the French Language* respecting offences, penalties

Le jugement suivant a été rendu par

LA COUR—La principale question soulevée par le présent pourvoi est de savoir si les art. 58 et 69 de la *Charte de la langue française* du Québec, L.R.Q., chap. C-11, qui exigent que l'affichage public et la publicité commerciale se fassent uniquement en français et que seule soit utilisée la raison sociale en langue française, portent atteinte à la liberté d'expression garantie par l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et par l'art. 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, L.R.Q., chap. C-12. La question se pose en outre de savoir si les art. 58 et 69 de la *Charte de la langue française* violent la garantie contre la discrimination fondée sur la langue énoncée à l'art. 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. L'application de la *Charte canadienne des droits et libertés* dépend d'abord de la validité et de l'applicabilité d'une disposition dérogatoire, adoptée en vertu de l'art. 33 de la *Charte* canadienne, déclarant que les art. 58 et 69 de la *Charte de la langue française* ont effet indépendamment de l'al. 2b) de la *Charte* canadienne.

Le présent pourvoi, formé avec l'autorisation de cette Cour, attaque l'arrêt de la Cour d'appel du Québec en date du 22 décembre 1986, [1987] R.J.Q. 80, 5 Q.A.C. 119, 36 D.L.R. (4th) 374, rejetant l'appel formé par le procureur général du Québec contre le jugement du 28 décembre 1984, [1985] C.S. 147, 18 D.L.R. (4th) 711, par lequel le juge Boudreault de la Cour supérieure du district de Montréal, sur requête en jugement déclaratoire, a déclaré l'art. 58 de la *Charte de la langue française* inopérant dans la mesure où il prescrit que l'affichage public et la publicité commerciale doivent se faire uniquement en langue française. Le présent pourvoi attaque également l'arrêt de la Cour d'appel en ce qu'il a accueilli l'appel incident formé par les intimées contre le jugement du juge Boudreault et a déclaré l'art. 69 de la *Charte de la langue française* inopérant dans la mesure où il prescrit que seule la raison sociale en langue française peut être utilisée. En accueillant l'appel incident, la Cour d'appel a aussi déclaré inopérants, dans la mesure où ils s'appliquent aux art. 58 et 69, les art. 205 à 208 de la

and other sanctions for a contravention of any of its provisions to be inoperative in so far as they apply to ss. 58 and 69.

I

The Respondents' Application for a Declaratory Judgment

On February 15, 1984 the respondents brought a motion for a declaratory judgment pursuant to art. 454 of the Quebec *Code of Civil Procedure* and s. 24(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The commercial advertising and signs displayed by the five respondents are described in paragraphs 1 to 5 of their petition as follows:

1. La Chaussure Brown's Inc. ("Brown's") operates a business of retail shoe stores throughout the Province of Quebec, and since at least September 1, 1981, it has used and displayed within and on its premises of its store situated in the Fairview Shopping Centre, 6801 Trans-Canada Highway, Pointe-Claire, commercial advertising containing the following words:

BRAVO	BRAVO
"Brown's quality. Bravo! price."	"La qualité à tout prix"

2. Valerie Ford, carrying on business under the firm name and style of Les Lainages du Petit Mouton Enr. ("Ford"), operates a retail store selling, *inter alia*, wool, and since at least September 1, 1981, she has used and displayed on her premises at 311 St. Johns Boulevard, Pointe-Claire, an exterior sign containing the following words:

"LAINE	WOOL"
--------	-------

3. Nettoyeur et Tailleur Masson Inc. ("Nettoyeur Masson") carries on the business of a tailor and dry cleaner, and since at least September 1, 1981, it has used and displayed on its premises at 3259 Masson Street, Montreal an exterior sign containing the following words:

NETTOYEURS	Masson	CLEANERS
TAILLEUR	inc.	TAILOR
SERVICE		ALTERATIONS
1 HEURE		REPAIRS
HOUR		

4. McKenna Inc. ("McKenna") carries on business as a florist in the City of Montreal and since at least September 1, 1981, it has used and displayed on its premises at 4509 Côte Des Neiges Road, Montreal, an exterior sign containing the following words:

Charte de la langue française relatifs aux infractions ainsi qu'aux peines et aux autres sanctions qu'entraînent les contraventions à ses dispositions.

I

La requête des intimées en jugement déclaratoire

Le 15 février 1984, les intimées ont présenté une requête en jugement déclaratoire, en vertu de l'art. 454 du *Code de procédure civile* du Québec et du par. 24(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La publicité commerciale et l'affichage faits par les cinq intimées sont décrits aux paragraphes 1 à 5 de leur requête:

[TRADUCTION] 1. La Chaussure Brown's Inc. («Brown's») exploite une entreprise de vente de chaussures au détail partout au Québec et, depuis le 1^{er} septembre 1981 au moins, elle a utilisé et affiché à l'intérieur et à l'extérieur des locaux occupés par son magasin situé au centre commercial Fairview, 6801, route Transcanadienne, Pointe-Claire, une publicité commerciale contenant les mots suivants:

BRAVO	BRAVO
«Brown's quality. Bravo! price.»	«La qualité à tout prix»

2. Valerie Ford, qui fait affaires sous la raison sociale Les Lainages du Petit Mouton Enr. («Ford»), exploite un magasin de vente au détail où elle vend notamment de la laine et, depuis le 1^{er} septembre 1981 au moins, a utilisé et affiché aux locaux situés au 311, bd St. Johns, Pointe-Claire, une enseigne extérieure portant l'inscription suivante:

«LAINE	WOOL»
--------	-------

3. Nettoyeur et Tailleur Masson Inc. («Nettoyeur Masson») exploite un atelier de tailleur et une entreprise de nettoyage à sec et, depuis le 1^{er} septembre 1981 au moins, a utilisé et affiché aux locaux situés au 3259, rue Masson, Montréal, une enseigne extérieure portant l'inscription suivante:

NETTOYEURS	Masson	CLEANERS
TAILLEUR	inc.	TAILOR
SERVICE		ALTERATIONS
1 HEURE		REPAIRS
HOUR		

4. McKenna Inc. («McKenna») exploite un commerce de fleurs dans la ville de Montréal et, depuis le 1^{er} septembre 1981 au moins, a utilisé et affiché aux locaux situés au 4509, chemin Côte des Neiges, Montréal, une enseigne extérieure portant l'inscription suivante:

"Fleurs McKENNA Flowers"

5. La Compagnie de Fromage Nationale Ltée ("Fromage Nationale") carries on the business of a cheese distributor and since at least September 1, 1981, it has used and displayed on its premises at 9001 Salley Street, Ville LaSalle, exterior signs containing the following words:

"NATIONAL CHEESE
Co Ltd.

La Cie de FROMAGE
NATIONALE Ltée"

The petition further alleges that the respondents La Chaussure Brown's Inc., Valerie Ford and La Compagnie de Fromage Nationale Ltée received a *mise en demeure* from the Commission de surveillance de la langue française advising them that their signs were not in conformity with the provisions of the *Charter of the French Language* and calling on them to conform to such provisions and that the respondents McKenna Inc. and Nettoyeur et Tailleur Masson Inc. were charged with violation of the *Charter of the French Language*.

The respondents conclude in their petition for a declaration that they have the right, notwithstanding ss. 58, 69 and 205 to 208 of the *Charter of the French Language*, to use the signs, posters and commercial advertising described in their petition and a declaration that ss. 58 and 69 and ss. 205 to 208, as they apply to ss. 58 and 69 of the *Charter of the French Language*, are inoperative and of no force or effect.

II

The Relevant Legislative and Constitutional Provisions

To facilitate an understanding of the issues in the appeal, as they are reflected in the reasons for judgment of the Superior Court and the Court of Appeal and in the constitutional questions and submissions of the parties in this Court, it is desirable at this point to set out the relevant legislative and constitutional provisions.

A. *The Charter of the French Language*

Sections 1, 58, 69, 89, 205, 206, 207 and 208 of the *Charter of the French Language*, R.S.Q., c. C-11, provide:

1. French is the official language of Québec.

«Fleurs McKENNA Flowers»

5. La Compagnie de Fromage Nationale Ltée («Fromage Nationale») exploite une entreprise de distribution de fromages et, depuis le 1^{er} septembre 1981 au moins, a utilisé et affiché aux locaux situés au 9001, rue Salley, Ville de LaSalle, des enseignes extérieures portant l'inscription suivante:

«NATIONAL CHEESE
Co Ltd.

La Cie de FROMAGE
NATIONALE Ltée»

La requête allègue en outre que les intimées La Chaussure Brown's Inc., Valerie Ford et La Compagnie de Fromage Nationale Ltée ont reçu de la Commission de surveillance de la langue française une mise en demeure les avisant que leurs enseignes contrevenaient à la *Charte de la langue française* et les sommant de s'y conformer, et que des accusations ont été portées, en vertu de la *Charte de la langue française*, contre les intimées McKenna Inc. et Nettoyeur et Tailleur Masson Inc.

Les intimées sollicitent dans leur requête un jugement déclarant qu'elles ont le droit, notwithstanding les art. 58, 69 et 205 à 208 de la *Charte de la langue française*, de faire la publicité commerciale et l'affichage public décrits dans la requête et déclarant que les art. 58 et 69 ainsi que 205 à 208, dans la mesure où ces derniers s'appliquent aux art. 58 et 69 de la *Charte de la langue française*, sont inopérants et sans effet.

II

Les dispositions législatives et constitutionnelles pertinentes

Pour faciliter la compréhension des questions soulevées en l'espèce, telles qu'elles se dégagent des motifs des jugements de la Cour supérieure et de la Cour d'appel ainsi que des questions constitutionnelles et des arguments présentés devant cette Cour, il est utile de citer les dispositions législatives et constitutionnelles pertinentes.

A. *La Charte de la langue française*

Les articles 1, 58, 69, 89, 205, 206, 207 et 208 de la *Charte de la langue française*, L.R.Q., chap. C-11, disent:

1. Le français est la langue officielle du Québec.

58. Public signs and posters and commercial advertising shall be solely in the official language.

Notwithstanding the foregoing, in the cases and under the conditions or circumstances prescribed by regulation of the Office de la langue française, public signs and posters and commercial advertising may be both in French and in another language or solely in another language.

69. Subject to section 68, only the French version of a firm name may be used in Québec.

89. Where this act does not require the use of the official language exclusively, the official language and another language may be used together.

205. Every person who contravenes a provision of this act other than section 136 or of a regulation made under this act by the Gouvernement or by the Office de la langue française is guilty of an offence and liable, in addition to costs,

(a) for each offence, to a fine of \$30 to \$575 in the case of a natural person, and of \$60 to \$1150 in the case of an artificial person.

(b) for any subsequent offence within two years of a first offence, to a fine of \$60 to \$1150 in the case of a natural person, and of \$575 to \$5750 in the case of an artificial person.

206. A business firm guilty of an offence contemplated in section 136 is liable, in addition to costs, to a fine of \$125 to \$2300 for each day during which it carries on its business without a certificate.

207. The Attorney General or the person authorized by him shall institute, by way of summary proceedings, the prosecutions provided for by this act and shall exercise the recourses necessary for its application.

208. Any court of civil jurisdiction, on a motion by the Attorney General, may order the removal or destruction at the expense of the defendant, within eight days of the judgment, of any poster, sign, advertisement, bill-board or illuminated sign not in conformity with this act.

The motion may be directed against the owner of the advertising equipment or against whoever placed the poster, sign, advertisement, bill-board or illuminated sign or had it placed.

58. L'affichage public et la publicité commerciale se font uniquement dans la langue officielle.

Toutefois, dans les cas et suivant les conditions ou les circonstances prévus par règlement de l'Office de la langue française, l'affichage public et la publicité commerciale peuvent être faits à la fois en français et dans une autre langue ou uniquement dans une autre langue.

69. Sous réserve de l'article 68, seule la raison sociale en langue française peut être utilisée au Québec.

89. Dans les cas où la présente loi n'exige pas l'usage exclusif de la langue officielle, on peut continuer à employer à la fois la langue officielle et une autre langue.

205. Quiconque contrevient à une disposition de la présente loi autre que l'article 136 ou des règlements adoptés en vertu de la présente loi par le gouvernement ou par l'Office de la langue française est coupable d'une infraction et passible, en plus du paiement des frais,

a) pour chaque infraction, d'une amende de 30 \$ à 575 \$ dans le cas d'une personne physique et de 60 \$ à 1 150 \$ dans le cas d'une personne morale;

b) pour toute récidive dans les deux ans suivant une infraction, d'une amende de 60 \$ à 1 150 \$ dans le cas d'une personne physique, et de 575 \$ à 5 750 \$ dans le cas d'une personne morale.

206. Une entreprise qui commet une infraction visée à l'article 136 est passible, en plus du paiement des frais, d'une amende de 125 \$ à 2 300 \$ pour chaque jour où elle poursuit ses activités sans certificat.

207. Le procureur général ou la personne qu'il autorise intente, par voie sommaire, les poursuites prévues à la présente loi et exerce les recours nécessaires à son application.

208. Un tribunal de juridiction civile peut, à la requête du procureur général, ordonner que soient enlevés ou détruits, dans un délai de huit jours à compter du jugement, les affiches, les annonces, les panneaux-réclame et les enseignes lumineuses qui contreviennent aux dispositions de la présente loi, et ce, aux frais des intimés.

La requête peut être dirigée contre le propriétaire du matériel publicitaire ou contre quiconque a placé ou fait placer l'affiche, l'annonce, le panneau-réclame ou l'enseigne lumineuse.

B. *The Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*

Sections 3, 9.1 and 10 of the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12, provide:

3. Every person is the possessor of the fundamental freedoms, including freedom of conscience, freedom of religion, freedom of opinion, freedom of expression, freedom of peaceful assembly and freedom of association.

9.1 In exercising his fundamental freedoms and rights, a person shall maintain a proper regard for democratic values, public order and the general well-being of the citizens of Québec.

In this respect, the scope of the freedoms and rights, and limits to their exercise, may be fixed by law.

10. Every person has a right to full and equal recognition and exercise of his human rights and freedoms, without distinction, exclusion or preference based on race, colour, sex, pregnancy, sexual orientation, civil status, age except as provided by law, religion, political convictions, language, ethnic or national origin, social condition, a handicap or the use of any means to palliate a handicap.

Discrimination exists where such a distinction, exclusion or preference has the effect of nullifying or impairing such right.

Sections 51 and 52 of the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12, provide:

51. The Charter shall not be so interpreted as to extend, limit or amend the scope of a provision of law except to the extent provided in section 52.

52. No provision of any Act, even subsequent to the Charter, may derogate from sections 1 to 38, except so far as provided by those sections, unless such Act expressly states that it applies despite the Charter.

Prior to its amendment by s. 16 of *An Act to amend the Charter of Human Rights and Freedoms*, S.Q. 1982, c. 61, s. 52 of the *Quebec Charter* read as follows:

52. Sections 9 to 38 prevail over any provision of any subsequent act which may be inconsistent therewith unless such act expressly states that it applies despite the Charter.

B. *La Charte des droits et libertés de la personne du Québec*

Les articles 3, 9.1 et 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., chap. C-12, se lisent ainsi:

3. Toute personne est titulaire des libertés fondamentales telles la liberté de conscience, la liberté de religion, la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association.

9.1 Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice.

10. Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit.

Les articles 51 et 52 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, L.R.Q., chap. C-12, se lisent ainsi:

51. La Charte ne doit pas être interprétée de manière à augmenter, restreindre ou modifier la portée d'une disposition de la loi, sauf dans la mesure prévue par l'article 52.

52. Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte.

Avant d'être modifié par l'art. 16 de la *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1982, chap. 61, l'art. 52 de la *Charte* québécoise se lisait ainsi:

52. Les articles 9 à 38 prévalent sur toute disposition d'une loi postérieure qui leur serait contraire, à moins que cette loi n'énonce expressément s'appliquer malgré la Charte.

Section 34 of *An Act to amend the Charter of Human Rights and Freedoms* provided for the coming into force of s. 16, which enacted s. 52 in its present form, by proclamation as follows:

34. Section 16 of this Act will come into force on the date fixed by proclamation of the Government, and section 52 of the Charter of human rights and freedoms, enacted by such section 16, will have effect from that date in respect of the precedence of sections 1 to 8 of that Charter over Acts subsequent to that date.

Concerning the precedence of sections 1 to 8 over Acts preceding the date fixed by proclamation contemplated in the first paragraph, and the precedence of sections 9 to 38 over Acts preceding 27 June 1975, section 52 will have effect from the date fixed by another proclamation of the Government or not later than 1 January 1986.

However, concerning the precedence of sections 9 to 38 over Acts subsequent to 27 June 1975, section 52 has effect from that date.

Section 16 was proclaimed in force on October 1, 1983, (1983) 115 *O.G.* II 3437 (No. 42, 5/10/83). The order in council stated the effect on the application of s. 52 of the Quebec *Charter*, as amended, to be as follows in accordance with the provisions of s. 34 of the amending Act:

In keeping with section 34 of that Act, section 16 will come into force by this proclamation on October 1, 1983, and section 52 of the Charter of human rights and freedoms, enacted by such section 16, will have effect from that date in respect of the precedence of sections 1 to 8 of that Charter over Acts subsequent to that date.

Concerning the precedence of sections 1 to 8 over Acts preceding October 1, 1983, and the precedence of sections 9 to 38 over Acts preceding June 27, 1975, section 52 will have effect from the date fixed by another proclamation of the Government or not later than January 1, 1986.

However, concerning the precedence of sections 9 to 38 over Acts subsequent to June 27, 1975, section 52 has effect from that date.

C. The Canadian Charter of Rights and Freedoms and the Constitution Act, 1982

Sections 1 and 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982* provide:

Par l'effet de l'art. 34 de la *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, l'art. 16, qui édictait l'art. 52 dans sa version actuelle, devait entrer en vigueur par proclamation. Voici le texte de l'art. 34:

34. L'article 16 de la présente loi entrera en vigueur à la date fixée par proclamation du gouvernement et l'article 52 de la Charte des droits et libertés de la personne, édicté par cet article 16, prendra effet à cette date en ce qui concerne la préséance des articles 1 à 8 de cette charte sur les lois postérieures à cette date.

En ce qui concerne la préséance des articles 1 à 8 sur les lois antérieures à la date fixée par la proclamation visée dans le premier alinéa et la préséance des articles 9 à 38 sur les lois antérieures au 27 juin 1975, l'article 52 aura effet à compter de la date fixée par une autre proclamation du gouvernement ou au plus tard le 1^{er} janvier 1986.

Toutefois, en ce qui concerne la préséance des articles 9 à 38 sur les lois postérieures au 27 juin 1975, l'article 52 a effet depuis cette dernière date.

L'article 16 a été proclamé en vigueur le 1^{er} octobre 1983, (1983) 115 *G.O.* II 4139 (n^o 42, 5/10/83). Le décret, pris conformément à l'art. 34 de la loi modificatrice, en précisait l'effet sur l'application de l'art. 52 modifié de la *Charte québécoise*:

En vertu de l'article 34 de cette loi, l'article 16 entre en vigueur par la présente proclamation, le 1^{er} octobre 1983, et l'article 52 de la Charte des droits et libertés de la personne, édicté par cet article 16, prendra effet à cette date en ce qui concerne la préséance des articles 1 à 8 de cette charte sur les lois postérieures à cette date.

En ce qui concerne la préséance des articles 1 à 8 sur les lois antérieures au 1^{er} octobre 1983 et la préséance des articles 9 à 38 sur les lois antérieures au 27 juin 1975, l'article 52 aura effet à compter de la date fixée par une autre proclamation du gouvernement ou au plus tard le 1^{er} janvier 1986.

Toutefois, en ce qui concerne la préséance des articles 9 à 38 sur les lois postérieures au 27 juin 1975, l'article 52 a effet depuis cette dernière date.

C. La Charte canadienne des droits et libertés et la Loi constitutionnelle de 1982

L'article premier et l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et le par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* se lisent ainsi:

1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

2. Everyone has the following fundamental freedoms:

(b) freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication;

52. (1) The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

D. *The Provisions of the Canadian Charter and the Quebec Statutes Respecting the Legislative Override of Rights or Freedoms Guaranteed by the Canadian Charter*

Section 33 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* provides:

33. (1) Parliament or the legislature of a province may expressly declare in an Act of Parliament or of the legislature, as the case may be, that the Act or a provision thereof shall operate notwithstanding a provision included in section 2 or sections 7 to 15 of this Charter.

(2) An Act or a provision of an Act in respect of which a declaration made under this section is in effect shall have such operation as it would have but for the provision of this Charter referred to in the declaration.

(3) A declaration made under subsection (1) shall cease to have effect five years after it comes into force or on such earlier date as may be specified in the declaration.

(4) Parliament or the legislature of a province may re-enact a declaration made under subsection (1).

(5) Subsection (3) applies in respect of a re-enactment made under subsection (4).

Sections 1, 2, 5, 6 and 7 of *An Act respecting the Constitution Act, 1982*, S.Q. 1982, c. 21, which was assented to on June 23, 1982, provide:

1. Each of the Acts adopted before 17 April 1982 is replaced by the text of each of them as they existed at that date, after being amended by the addition, at the end and as a separate section, of the following:

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes:

b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;

52. (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

D. *Les dispositions de la Charte canadienne et des lois québécoises concernant la dérogation législative aux droits ou aux libertés garantis par la Charte canadienne*

L'article 33 de la *Charte canadienne des droits et libertés* se lit ainsi:

33. (1) Le Parlement ou la législature d'une province peut adopter une loi où il est expressément déclaré que celle-ci ou une de ses dispositions a effet indépendamment d'une disposition donnée de l'article 2 ou des articles 7 à 15 de la présente charte.

(2) La loi ou la disposition qui fait l'objet d'une déclaration conforme au présent article et en vigueur a l'effet qu'elle aurait sauf la disposition en cause de la charte.

(3) La déclaration visée au paragraphe (1) cesse d'avoir effet à la date qui y est précisée ou, au plus tard, cinq ans après son entrée en vigueur.

(4) Le Parlement ou une législature peut adopter de nouveau une déclaration visée au paragraphe (1).

(5) Le paragraphe (3) s'applique à toute déclaration adoptée sous le régime du paragraphe (4).

Les articles 1, 2, 5, 6 et 7 de la *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982*, L.Q. 1982, chap. 21, sanctionnée le 23 juin 1982, prévoient:

1. Chacune des lois adoptées avant le 17 avril 1982 est remplacée par le texte de chacune de ces lois telles qu'elles existaient à cette date, après l'avoir modifié par l'addition, à la fin et comme article distinct, de ce qui suit:

“This Act shall operate notwithstanding the provisions of sections 2 and 7 to 15 of the Constitution Act, 1982 (Schedule B of the Canada Act, chapter 11 in the 1982 volume of the Acts of the Parliament of the United Kingdom).”

The text so amended of each of these Acts constitutes a separate Act.

No such Act is to be construed as new law except for the purposes of section 33 of the Constitution Act, 1982; for all other purposes, it has force of law as if it were a consolidation of the Act it replaces.

Every provision of such an Act shall have effect from the date the provision it replaces took effect or is to take effect.

Such an Act must be cited in the same manner as the Act it replaces.

2. Each of the Acts adopted between 17 April 1982 and 23 June 1982 is replaced by the text of each of them as they existed on 23 June 1982, after being amended by the addition, at the end and as a separate section, of the derogatory provision set out in the first paragraph of section 1.

The second, third, fourth and fifth paragraphs of section 1 apply, *mutatis mutandis*, to the Acts referred to in the first paragraph.

5. This Act shall operate notwithstanding the provisions of sections 2 and 7 to 15 of the Constitution Act, 1982.

6. The sanction of this Act is valid for each of the Acts enacted under section 1 or 2.

7. This Act comes into force on the day of its sanction.

However, section 1 and the first paragraph of section 3 have effect from 17 April 1982; section 2 and the second paragraph of section 3 have effect from the date from which each of the Acts replaced under section 2 came into force.

Section 1 of *An Act respecting the Constitution Act, 1982* enacted s. 214 of the *Charter of the French Language*, which provides:

214. This Act shall operate notwithstanding the provisions of sections 2 and 7 to 15 of the Constitution Act, 1982 (Schedule B of the Canada Act, chapter 11 in the 1982 volume of the Acts of the Parliament of the United Kingdom).

Sections 12 and 52 of *An Act to amend the Charter of the French Language*, S.Q. 1983, c. 56, which was assented to on December 22, 1983 and

«La présente loi a effet indépendamment des dispositions des articles 2 et 7 à 15 de la Loi constitutionnelle de 1982 (annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des lois du Parlement du Royaume-Uni pour l'année 1982).»

Le texte ainsi modifié de chacune de ces lois constitue une loi distincte.

Une telle loi ne fait office de droit nouveau qu'aux fins de l'article 33 de la Loi constitutionnelle de 1982; à toutes autres fins, elle a force de loi comme s'il s'agissait d'une refonte de la loi qu'elle remplace.

Chacune des dispositions d'une telle loi a effet à compter de la date où la disposition qu'elle remplace a pris effet ou doit prendre effet.

Une telle loi doit être citée de la même façon que la loi qu'elle remplace.

2. Chacune des lois adoptées entre le 17 avril 1982 et le 23 juin 1982 est remplacée par le texte de chacune de ces lois telles qu'elles existaient le 23 juin 1982, après l'avoir modifié par l'addition, à la fin et comme article distinct, de la disposition dérogatoire prévue au premier alinéa de l'article 1.

Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième alinéas de l'article 1 s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, aux lois visées par le premier alinéa.

5. La présente loi a effet indépendamment des dispositions des articles 2 et 7 à 15 de la Loi constitutionnelle de 1982.

6. La sanction de la présente loi vaut pour chacune des lois édictées en vertu de l'article 1 ou 2.

7. La présente loi entre en vigueur le jour de sa sanction.

Toutefois, l'article 1 et le premier alinéa de l'article 3 ont effet depuis le 17 avril 1982; l'article 2 et le deuxième alinéa de l'article 3 ont effet depuis la date à compter de laquelle chacune des lois remplacées en vertu de l'article 2 est entrée en vigueur.

L'article 1 de la *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982* a ajouté l'art. 214 à la *Charte de la langue française*, dont voici le texte:

214. La présente loi a effet indépendamment des dispositions des articles 2 et 7 à 15 de la Loi constitutionnelle de 1982 (annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des lois du Parlement du Royaume-Uni pour l'année 1982).

Les articles 12 et 52 de la *Loi modifiant la Charte de la langue française*, L.Q. 1983, chap. 56, sanctionnée le 22 décembre 1983 et proclamée

proclaimed in force on February 1, 1984, (1984) 116 O.G. II 1087 (No. 8, 15/2/84), provide:

12. Section 58 of the said Charter is replaced by the following section:

“58. Public signs and posters and commercial advertising shall be solely in the official language.

Notwithstanding the foregoing, in the cases and under the conditions or circumstances prescribed by regulation of the Office de la langue française, public signs and posters and commercial advertising may be both in French and in another language or solely in another language.”

52. This Act shall operate notwithstanding the provisions of sections 2 and 7 to 15 of the Constitution Act, 1982 (Schedule B of the Canada Act, chapter 11 in the 1982 volume of the Acts of the Parliament of the United Kingdom).

III

The Judgments of the Superior Court and the Court of Appeal

In the Superior Court, Boudreault J. held that the guarantee of freedom of expression in s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* did not apply to ss. 58 and 69 of the *Charter of the French Language* because of the override provision in s. 214 thereof. In assuming s. 214 to be a valid declaration of override in conformity with s. 33 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* Boudreault J. applied the judgment of Deschênes C.J. on this issue in *Alliance des professeurs de Montréal v. Procureur général du Québec*, [1985] C.S. 1272. Boudreault J. further held, for the reasons given by Dugas J. in *Devine v. Procureur général du Québec*, [1982] C.S. 355, that neither s. 58 nor s. 69 of the *Charter of the French Language* infringed the guarantee against discrimination based on language in s. 10 of the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*. With respect to the application of the guarantee of freedom of expression in s. 3 of the *Quebec Charter*, Boudreault J. held that by operation of s. 52, as amended, of the *Quebec Charter*, s. 3 took precedence over s. 58 of the *Charter of the French Language* from February 1, 1984, but that it did not yet take precedence over s. 69. Applying section 3, he held that freedom of expression included the freedom to express oneself in the language of one's choice and that it extended to commercial

en vigueur le 1^{er} février 1984, (1984) 116 G.O. II 1204 (n° 8, 15/2/84) prévoient:

12. L'article 58 de cette charte est remplacé par le suivant:

«58. L'affichage public et la publicité commerciale se font uniquement dans la langue officielle.

Toutefois, dans les cas et suivant les conditions ou les circonstances prévus par règlement de l'Office de la langue française, l'affichage public et la publicité commerciale peuvent être faits à la fois en français et dans une autre langue ou uniquement dans une autre langue.»

52. La présente loi a effet indépendamment des dispositions des articles 2 et 7 à 15 de la Loi constitutionnelle de 1982 (annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des lois du Parlement du Royaume-Uni pour l'année 1982).

III

Les jugements de la Cour supérieure et de la Cour d'appel

En Cour supérieure, le juge Boudreault a conclu que la garantie de liberté d'expression énoncée à l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* ne s'appliquait pas aux art. 58 et 69 de la *Charte de la langue française* en raison de la disposition dérogatoire que cette dernière contenait à son art. 214. Pour décider que l'art. 214 constituait une disposition dérogatoire valide adoptée en conformité avec l'art. 33 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, il a appliqué le jugement rendu sur cette question par le juge en chef Deschênes dans l'affaire *Alliance des professeurs de Montréal c. Procureur général du Québec*, [1985] C.S. 1272. Le juge Boudreault a en outre décidé, pour les raisons énoncées par le juge Dugas dans l'affaire *Devine c. Procureur général du Québec*, [1982] C.S. 355, que ni l'art. 58 ni l'art. 69 de la *Charte de la langue française* ne portaient atteinte à la garantie contre la discrimination fondée sur la langue, énoncée à l'art. 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. En ce qui concerne l'application de la garantie de liberté d'expression énoncée à l'art. 3 de la *Charte québécoise*, le juge Boudreault a estimé qu'en vertu de l'art. 52 modifié de cette *Charte*, l'art. 3 avait préséance sur l'art. 58 de la *Charte de la langue française* dès le 1^{er} février 1984 mais qu'à la date du jugement, il n'avait pas préséance sur l'art. 69.

expression. Finally he held that because it prohibited the use of any language other than French rather than merely requiring that French be used with any other language, s. 58 infringed the freedom of expression guaranteed by s. 3 of the Quebec *Charter* and was not saved by s. 9.1 thereof. He declared s. 58 of the *Charter of the French Language* to be inoperative in so far as it prescribes that public signs and posters and commercial advertising shall be solely in French.

The Attorney General of Quebec appealed against this judgment. The respondents entered an incidental appeal against the failure of the Superior Court to declare s. 69 and ss. 205 to 208 of the *Charter of the French Language* inoperative. The Court of Appeal (Montgomery, Paré, Monet, Bisson and Chouinard J.J.A.) unanimously dismissed the appeal and allowed the incidental appeal. The conclusions of the judgment of Bisson J.A. (as he then was), with whom the other members of the Court concurred, may be summarized as follows. Section 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* applied to ss. 58 and 69 of the *Charter of the French Language* because, as was held by the Court of Appeal in *Alliance des professeurs de Montréal v. Procureur général du Québec*, [1985] C.A. 376, reversing the Superior Court, the standard override provision in Quebec legislation, which declared that a statute shall operate notwithstanding the provisions of s. 2 and ss. 7 to 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, was *ultra vires* and null as not being in conformity with s. 33 of the *Canadian Charter*. It was preferable, however, in view of the fact that the judgment of the Court of Appeal in *Alliance des professeurs* was under appeal to this Court to consider first the challenge to ss. 58 and 69 of the *Charter of the French Language* based on ss. 3 and 10 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*. Sections 58 and 69 did not infringe the guarantee against discrimination based on lan-

Appliquant l'art. 3, il a conclu que la liberté d'expression comprenait la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix et qu'elle englobait l'expression commerciale. Finalement, il a jugé que, puisque l'art. 58 interdisait l'usage d'une langue autre que le français plutôt que d'exiger simplement que le français soit utilisé avec l'autre langue, il portait atteinte à la liberté d'expression garantie par l'art. 3 de la *Charte québécoise* et n'était pas légitimé par son art. 9.1. Il a donc déclaré l'art. 58 de la *Charte de la langue française* inopérant dans la mesure où cette disposition prescrit que l'affichage public et la publicité commerciale doivent se faire uniquement en français.

Le procureur général du Québec a interjeté appel de ce jugement. Les intimées pour leur part ont formé un appel incident portant sur le fait que la Cour supérieure n'avait pas déclaré inopérants les art. 69 et 205 à 208 de la *Charte de la langue française*. La Cour d'appel (les juges Montgomery, Paré, Monet, Bisson et Chouinard) a unanimement rejeté l'appel et accueilli l'appel incident. Les conclusions du juge Bisson (maintenant Juge en chef), auxquelles se sont ralliés les autres membres de la cour, peuvent se résumer de la manière suivante: l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* s'applique aux art. 58 et 69 de la *Charte de la langue française* puisque, selon l'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire *Alliance des professeurs de Montréal c. Procureur général du Québec*, [1985] C.A. 376, qui infirmait la décision de la Cour supérieure, la disposition dérogatoire type utilisée dans la législation québécoise et prévoyant qu'une loi a effet indépendamment des dispositions de l'art. 2 et des art. 7 à 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, est *ultra vires* et sans effet parce que non-conforme aux exigences de l'art. 33 de la *Charte canadienne*. Toutefois, étant donné que l'arrêt rendu par la Cour d'appel dans l'affaire *Alliance des professeurs* avait été porté en appel devant cette Cour, il valait mieux étudier d'abord les art. 58 et 69 de la *Charte de la langue française* qui faisaient l'objet d'une contestation fondée sur les art. 3 et 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du

guage in s. 10 of the Quebec *Charter* for the reasons given in *Devine v. Procureur général du Québec*, [1987] R.J.Q. 50 (C.A.), at pp. 67-69. In so far as the guarantee of freedom in s. 3 of the Quebec *Charter* was concerned, s. 3 took precedence over s. 58 of the *Charter of the French Language* from January 1, 1986 and not from February 1, 1984, as was held by the trial judge. Freedom of expression included freedom to express oneself in the language of one's choice and extended to commercial expression. The prohibition in s. 58 of the *Charter of the French Language* of the use of any language other than French infringed the freedom of expression guaranteed by s. 3 of the Quebec *Charter* and was not saved by s. 9.1 thereof. For the same reasons s. 58 infringed the freedom of expression guaranteed by s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and was not saved by s. 1 thereof. The same conclusions had to be applied to s. 69 of the *Charter of the French Language* over which s. 3 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms* took precedence from January 1, 1986. In dismissing the appeal, the Court of Appeal declared s. 58 of the *Charter of the French Language*, in so far as it prescribed that public signs and posters and commercial advertising shall be solely in French, to be inoperative from January 1, 1986 by reason of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms* and from April 17, 1982 by reason of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In allowing the incidental appeal, the Court declared s. 69 of the *Charter of the French Language*, in so far as it prescribed that only the French version of a firm name may be used, and ss. 205 to 208 of the *Charter of the French Language*, in so far as they applied to ss. 58 and 69 thereof, to be inoperative from January 1, 1986 by reason of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms* and from April 17, 1982 by reason of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Québec. Pour les raisons exposées dans l'arrêt *Devine c. Procureur général du Québec*, [1987] R.J.Q. 50 (C.A.), aux pp. 67 à 69, les art. 58 et 69 ne violaient pas la garantie contre la discrimination fondée sur la langue, énoncée à l'art. 10 de la *Charte québécoise*. Quant à l'art. 3 de la *Charte québécoise*, il avait préséance sur l'art. 58 de la *Charte de la langue française* à partir du 1^{er} janvier 1986 et non à partir du 1^{er} février 1984, comme l'avait conclu le premier juge. La liberté d'expression comprenait donc la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix et s'appliquait aussi à l'expression commerciale. L'interdiction, par l'art. 58 de la *Charte de la langue française*, d'employer une langue autre que le français portait atteinte à la liberté d'expression garantie par l'art. 3 de la *Charte québécoise* et n'était pas légitimé par l'art. 9.1. Pour les mêmes raisons, l'art. 58 constituait une violation de la liberté d'expression garantie par l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et ne pouvait être légitimé par l'article premier de cette dernière. Des conclusions identiques s'imposaient à l'égard de l'art. 69 de la *Charte de la langue française*. L'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec avait préséance à partir du 1^{er} janvier 1986. La Cour d'appel a rejeté l'appel et a déclaré que l'art. 58 de la *Charte de la langue française*, dans la mesure où il exigeait que l'affichage public et la publicité commerciale soient faits uniquement en français, était inopérant depuis le 1^{er} janvier 1986 en raison de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et, à compter du 17 avril 1982, en raison de la *Charte canadienne des droits et libertés*. En accueillant l'appel incident, la cour a déclaré que l'art. 69 de la *Charte de la langue française*, dans la mesure où il prescrivait que seule la raison sociale en langue française pouvait être utilisée, et les art. 205 à 208 de la *Charte de la langue française*, dans la mesure où ils s'appliquaient à ses art. 58 et 69, étaient inopérants, à partir du 1^{er} janvier 1986, en raison de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et, dès le 17 avril 1982, en raison de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

IV

The Constitutional Questions and the Issues in the Appeal

On the appeal to this Court the following constitutional questions were stated by Lamer J. in his order of May 11, 1987:

1. Are section 214 of the *Charter of the French Language*, R.S.Q. 1977, c. C-11, as enacted by S.Q. 1982, c. 21, s. 1, and s. 52 of *An Act to amend the Charter of the French Language*, S.Q. 1983, c. 56, inconsistent with s. 33(1) of the *Constitution Act, 1982* and therefore inoperative and of no force or effect under s. 52(1) of the latter Act?
2. If the answer to question 1 is affirmative, to the extent that they require the exclusive use of the French language, are ss. 58 and 69, and ss. 205 to 208 to the extent they apply thereto, of the *Charter of the French Language*, R.S.Q. 1977, c. C-11, as amended by S.Q. 1983, c. 56, inconsistent with the guarantee of freedom of expression under s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
3. If the answer to question 2 is affirmative in whole or in part, are ss. 58 and 69, and ss. 205 to 208 to the extent they apply thereto, of the *Charter of the French Language*, R.S.Q. 1977, c. C-11, as amended by S.Q. 1983, c. 56, justified by the application of s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and therefore not inconsistent with the *Constitution Act, 1982*?

The issues in the appeal, as reflected in the above constitutional questions, the reasons for judgment of the Superior Court and the Court of Appeal and the submissions in this Court, may be summarized as follows:

1. Is section 58 or s. 69 of the *Charter of the French Language* protected from the application of s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* by a valid and applicable override provision enacted in conformity with s. 33 of the *Canadian Charter*?
2. What are the dates from which s. 3 of the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms* took precedence, in case of conflict, over ss. 58 and 69 of the *Charter of the French Language*?

IV

Les questions constitutionnelles et les questions soulevées par le pourvoi

En appel devant cette Cour, les questions constitutionnelles suivantes ont été formulées par le juge Lamer dans son ordonnance du 11 mai 1987:

1. L'article 214 de la *Charte de la langue française*, L.R.Q. 1977, chap. C-11, tel que mis en vigueur par L.Q. 1982, chap. 21 art. 1, et l'art. 52 de la *Loi modifiant la Charte de la langue française*, L.Q. 1983, chap. 56, sont-ils incompatibles avec l'art. 33(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* et par conséquent inopérants et sans effet en vertu de l'art. 52(1) de cette dernière Loi?
2. Si la question 1 reçoit une réponse affirmative, dans la mesure où ils exigent l'usage exclusif du français, est-ce que les art. 58 et 69, ainsi que les art. 205 à 208 dans la mesure où ils s'y appliquent, de la *Charte de la langue française*, L.R.Q. 1977, chap. C-11, telle que modifiée par L.Q. 1983, chap. 56, sont incompatibles avec la garantie de liberté d'expression aux termes de l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
3. Si la question 2 reçoit une réponse affirmative en totalité ou en partie, est-ce que les art. 58 et 69, ainsi que les art. 205 à 208 dans la mesure où ils s'y appliquent, de la *Charte de la langue française*, L.R.Q. 1977, chap. C-11, telle que modifiée par L.Q. 1983, chap. 56, sont justifiés par l'application de l'art. 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et par conséquent ne sont pas incompatibles avec la *Loi constitutionnelle de 1982*?

Les questions à trancher dans le présent pourvoi, telles qu'elles se dégagent des questions constitutionnelles reproduites ci-dessus, des motifs des jugements de la Cour supérieure et de la Cour d'appel, ainsi que des arguments avancés en cette Cour se résument à ceci:

1. L'article 58 ou l'art. 69 de la *Charte de la langue française* sont-ils soustraits à l'application de l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* par une disposition dérogatoire valide et applicable adoptée conformément aux exigences de l'art. 33 de la *Charte canadienne*?
2. À partir de quelle date l'art. 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec avait-il préséance, en cas de conflit, sur les art. 58 et 69 de la *Charte de la langue française*?

3. Does the freedom of expression guaranteed by s. 2(b) of the Canadian *Charter* and by s. 3 of the Quebec *Charter* include the freedom to express oneself in the language of one's choice?
3. La liberté d'expression garantie par l'al. 2b) de la *Charte* canadienne et par l'art. 3 de la *Charte* québécoise comprend-elle la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix?
4. Does the freedom of expression guaranteed by s. 2(b) of the Canadian *Charter* and s. 3 of the Quebec *Charter* extend to commercial expression?
4. La liberté d'expression garantie par l'al. 2b) de la *Charte* canadienne et par l'art. 3 de la *Charte* québécoise s'étend-elle à l'expression commerciale?
5. If the requirement of the exclusive use of French by ss. 58 and 69 of the *Charter of the French Language* infringes the freedom of expression guaranteed by s. 2(b) of the Canadian *Charter* and s. 3 of the Quebec *Charter*, is the limit on freedom of expression imposed by ss. 58 and 69 justified under s. 1 of the Canadian *Charter* and s. 9.1 of the Quebec *Charter*?
5. Si l'exigence de l'usage exclusif du français posée par les art. 58 et 69 de la *Charte de la langue française* porte atteinte à la liberté d'expression garantie par l'al. 2b) de la *Charte* canadienne et par l'art. 3 de la *Charte* québécoise, la restriction imposée à la liberté d'expression par les art. 58 et 69 est-elle justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte* canadienne et de l'art. 9.1 de la *Charte* québécoise?
6. Do sections 58 and 69 of the *Charter of the French Language* infringe the guarantee against discrimination based on language in s. 10 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*?
6. Les articles 58 et 69 de la *Charte de la langue française* violent-ils la garantie contre la discrimination fondée sur la langue, énoncée à l'art. 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec?

Submissions with respect to the validity and application of the override provisions in issue, as well as the content of freedom of expression and the effect of s. 1 of the Canadian *Charter* and s. 9.1 of the Quebec *Charter*, were also made in the appeals in *Devine v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 790, and *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, S.C.C., No. 20074, which were heard at the same time as this appeal. They will necessarily be taken into consideration in disposing of the issues in this appeal.

Des arguments concernant la validité et l'application des dispositions dérogatoires en cause et concernant l'étendue de la liberté d'expression ainsi que l'effet de l'article premier de la *Charte* canadienne et de l'art. 9.1 de la *Charte* québécoise ont également été avancés dans les pourvois *Devine c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 790, et *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, C.S.C., n° 20074, qui ont été entendus en même temps que le présent pourvoi. On tiendra nécessairement compte de ces arguments pour trancher les questions soulevées en l'espèce.

V

V

Is Section 58 or s. 69 of the *Charter of the French Language* Protected from the Application of s. 2(b) of the Canadian *Charter of Rights and Freedoms* by a Valid and Applicable Override Provision Enacted in Conformity with s. 33 of the Canadian *Charter*?

L'article 58 ou l'art. 69 de la *Charte de la langue française* sont-ils soustraits à l'application de l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* par une disposition dérogatoire valide et applicable adoptée en conformité avec l'art. 33 de la *Charte canadienne*?

As indicated in Part II of these reasons, which quotes the relevant legislative and constitutional provisions, and in the first constitutional question,

Il ressort de la partie II des présents motifs, où sont citées les dispositions législatives et constitutionnelles pertinentes, et de la première question

there are two override provisions in issue: (a) s. 214 of the *Charter of the French Language*, which was enacted by s. 1 of *An Act respecting the Constitution Act, 1982*, S.Q. 1982, c. 21; and (b) s. 52 of *An Act to amend the Charter of the French Language*, S.Q. 1983, c. 56. The two override provisions are in identical terms, reading as follows: "This Act shall operate notwithstanding the provisions of sections 2 and 7 to 15 of the Constitution Act, 1982 (Schedule B of the Canada Act, chapter 11 in the 1982 volume of Acts of Parliament of the United Kingdom)." The issue of validity that is common to both s. 214 and s. 52 is whether a declaration in this form is one that is made in conformity with the override authority conferred by s. 33 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. There are additional issues of validity applicable to s. 214 of the *Charter of the French Language* arising from the manner of its enactment, that is, the "omnibus" character of the Act which enacted it, and from the retrospective effect given to s. 214 by s. 7 of the Act, which has been quoted above.

Section 214 of the *Charter of the French Language* ceased to have effect by operation of s. 33(3) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* five years after it came into force, and it was not re-enacted pursuant to s. 33(4) of the *Charter*. If the retrospective effect to April 17, 1982 given to s. 214 by s. 7 of *An Act respecting the Constitution Act, 1982*, was valid, s. 214 ceased to have effect on April 17, 1987. If not, it ceased to have effect on June 23, 1987, which was five years after the enacting Act came into force on the day of its sanction. In either case the question of the validity of s. 214 is moot, on the assumption, which was the one on which the appeal was argued, that on an application for a declaratory judgment in a case of this kind the Court should declare the law as it exists at the time of its judgment. We were, nevertheless, invited by the parties in this appeal and the appeals that were heard at the same time to rule on the validity of the standard override provision as enacted by *An Act respecting the Constitution Act, 1982*, because of the possible significance of that issue in cases pending before other tribunals. Before considering how the Court should respond

constitutionnelle que deux dispositions dérogatoires sont en cause: a) l'art. 214 de la *Charte de la langue française*, édicté par l'art. 1 de la *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982*, L.Q. 1982, chap. 21; et b) l'art. 52 de la *Loi modifiant la Charte de la langue française*, L.Q. 1983, chap. 56. Ces deux dispositions dérogatoires sont identiques et se lisent ainsi: «La présente loi a effet indépendamment des dispositions des articles 2 et 7 à 15 de la Loi constitutionnelle de 1982 (annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des lois du Parlement du Royaume-Uni pour l'année 1982).» La question qui se pose, à l'égard de la validité de l'art. 214 et de l'art. 52, est de savoir si une déclaration de ce genre constitue un exercice légitime du pouvoir de dérogation conféré par l'art. 33 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Pour ce qui est de la validité de l'art. 214 de la *Charte de la langue française* se posent en outre d'autres questions tenant à son mode d'édition, c'est-à-dire le fait qu'il ait été édicté par une loi omnibus, et à l'effet rétroactif que lui donne son art. 7, dont le texte a déjà été reproduit.

L'article 214 de la *Charte de la langue française* a cessé d'avoir effet cinq ans après son entrée en vigueur, suivant le par. 33(3) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et n'a pas été adopté de nouveau en vertu du par. 33(4) de cette *Charte*. Si l'art. 7 de la *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982* a validement donné à l'art. 214 un effet rétroactif au 17 avril 1982, celui-ci ne s'appliquait plus à compter du 17 avril 1987. Dans l'hypothèse contraire, l'art. 214 a cessé d'avoir effet le 23 juin 1987, soit cinq ans après la date d'entrée en vigueur de la loi dans laquelle il a été édicté, c'est-à-dire le jour où cette loi a été sanctionnée. Dans l'un ou l'autre cas, la question de la validité de l'art. 214 ne présente qu'un intérêt théorique si l'on tient pour acquis, comme il a été fait en l'espèce, qu'un tribunal saisi d'une requête en jugement déclaratoire devrait dire le droit tel qu'il existe au moment de son jugement. Étant donné l'importance que cette question pourrait revêtir dans des instances pendantes devant d'autres tribunaux, les parties au présent pourvoi et aux pourvois connexes, nous ont néanmoins invités à nous prononcer sur la validité de la disposition dérogatoire type édictée par la *Loi concernant la*

to that invitation we propose to consider the other override provision in issue which, as we have said, raises a common question of validity.

Section 52 of *An Act to amend the Charter of the French Language*, which was proclaimed in force on February 1, 1984, will not cease to have effect by operation of s. 33(3) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* until February 1, 1989. It is therefore necessary to consider its validity since the Attorney General of Quebec contends that it protects s. 58 of the *Charter of the French Language* from the application of s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The respondents in this appeal contend that s. 52 is of no force or effect because it is an override declaration that was not made in conformity with s. 33 of the *Canadian Charter*, but the appellant Singer in *Devine* also raised an issue concerning the application of s. 52, contending that it should not be construed as intending to apply to s. 58, as amended, of the *Charter of the French Language*. That contention will be dealt with before turning to the question of the validity of the standard override provision contained in s. 52.

The appellant Singer in *Devine*, supported by the Attorney General of Canada, submitted that s. 52 applies only to the enacting words of *An Act to amend the Charter of the French Language* and not to the provisions of the *Charter of the French Language*, including s. 58, that were amended by it, and that it could not have been intended that s. 52, which came into force before s. 214 ceased to have effect, should extend the protection of some provisions of the *Charter of the French Language*, but not others, from the application of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* beyond the date on which s. 214 would cease to have effect. These contentions are without merit. Section 52 would have no purpose or effect if it applied only to the enacting words of *An Act to amend the Charter of the French Language*, for example, to the opening words of s. 12 thereof, "Section 58 of the said Charter is replaced by the following . . ." and not to s. 58, as amended by s. 12. The words "This Act shall operate . . ." in s. 52 must mean the whole of what is enacted or has

Loi constitutionnelle de 1982. Avant de répondre à cette invitation, la Cour entend examiner l'autre disposition dérogatoire en cause laquelle, répétons-le, soulève la même question de validité.

^a Ce n'est que le 1^{er} février 1989 que, par l'application du par. 33(3) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, l'art. 52 de la *Loi modifiant la Charte de la langue française*, proclamée en vigueur le 1^{er} février 1984, cessera d'avoir effet. Il nous faut donc étudier sa validité puisque le procureur général du Québec soutient qu'il met l'art. 58 de la *Charte de la langue française* à l'abri de l'application de l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Quant aux intimées dans le présent pourvoi, elles font valoir que l'art. 52 est inopérant parce qu'il s'agit d'une déclaration dérogatoire qui n'a pas été faite en conformité avec l'art. 33 de la *Charte canadienne*. L'appelante Singer dans l'affaire *Devine* a également soulevé une question au sujet de l'application de l'art. 52. Elle prétend qu'il n'est pas applicable à l'art. 58 modifié de la *Charte de la langue française*. Nous ^c allons examiner ce moyen avant de passer à la question de la validité de la disposition dérogatoire type énoncée à l'art. 52.

L'appelante Singer dans l'affaire *Devine*, avec l'appui du procureur général du Canada, a soutenu que l'art. 52 ne s'appliquait qu'aux formules d'édiction de la *Loi modifiant la Charte de la langue française* et non aux dispositions de la *Charte de la langue française*, dont l'art. 58, qui ont été modifiées par la première. En outre, elle a allégué que l'art. 52, entré en vigueur avant que l'art. 214 cesse d'avoir effet, ne pouvait avoir pour objet de soustraire certaines dispositions de la *Charte de la langue française*, mais non d'autres, à l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés* après la date où l'art. 214 ne s'appliquerait plus. Ces arguments sont sans fondement. L'article 52 serait sans objet et sans effet s'il ne s'appliquait qu'aux formules d'édiction de la *Loi modifiant la Charte de la langue française*, par exemple aux mots liminaires de son art. 12 («L'article 58 de cette charte est remplacé par le suivant . . .»), et non à l'art. 58 tel que modifié par l'art. 12. L'expression «la présente loi a effet . . .», à l'art. 52, vise certainement la totalité de ce qui est

operational effect by the enactment. In so far as the relationship of s. 52 to s. 214 of the *Charter of the French Language* is concerned, s. 52 appears to have been enacted as part of the well-established legislative policy and practice at the time of including the standard override provision in every Quebec statute. It was enacted before the override provision in s. 214 of the *Charter of the French Language* ceased to have effect. It is a separate override provision, unconnected with s. 214. There is no basis for speculation as to whether, at the time of its enactment, the legislature could have intended that s. 52 should continue to have effect with respect to certain provisions of the *Charter of the French Language* after s. 214 ceased to have effect. There was no reason to assume at that time that s. 214 would not be re-enacted pursuant to s. 33(4) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Section 52 of *An Act to amend the Charter of the French Language* therefore purports to apply to s. 58 of the *Charter of the French Language*, as amended, so that if valid, s. 52 must be given its full effect for the five-year period specified in s. 33(3) of the *Canadian Charter*.

Those who challenged the constitutionality of the override provisions in s. 214 of the *Charter of the French Language* and s. 52 of *An Act to amend the Charter of the French Language* placed particular reliance on the judgment of the Quebec Court of Appeal in *Alliance des professeurs de Montréal v. Procureur général du Québec, supra*, in which the Court of Appeal held that the standard override provision was *ultra vires* and null as not being in conformity with the authority conferred by s. 33 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. As indicated above, the judgment in *Alliance des professeurs* was applied by the Court of Appeal in the case at bar. Leave to appeal to this Court from the judgment of the Court of Appeal in *Alliance des professeurs* was granted on September 30, 1985, but at the time of the hearing of this appeal the Attorney General of Quebec had not yet inscribed in appeal. We were informed by counsel for the Attorney General that it had been decided not to proceed with the appeal, at least for the time being, because of the prece-

édicte ou de ce qui devient opérant par suite de l'édiction. En ce qui concerne le rapport entre l'art. 52 et l'art. 214 de la *Charte de la langue française*, l'art. 52 paraît avoir été adopté dans le cadre d'une politique et d'une pratique législatives bien établies à l'époque qui consistaient à inclure la disposition dérogatoire type dans chaque loi québécoise. L'article 52 a été adopté avant que la disposition dérogatoire de l'art. 214 de la *Charte de la langue française* cesse d'avoir effet. Il s'agit d'une disposition dérogatoire distincte n'ayant aucun lien avec l'art. 214. Rien ne justifie qu'on se livre à des conjectures quant à savoir si, au moment de son adoption, le législateur voulait que l'art. 52 continue à s'appliquer à certaines dispositions de la *Charte de la langue française* lorsque l'art. 214 serait devenu inopérant. Il n'y avait aucune raison de supposer à cette époque que l'art. 214 ne serait pas adopté de nouveau en vertu du par. 33(4) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. En conséquence, l'art. 52 de la *Loi modifiant la Charte de la langue française* se veut applicable à l'art. 58 de la *Charte de la langue française* tel que modifié et, s'il est valide, l'art. 52 doit recevoir son plein effet pour la période de cinq ans prévue au par. 33(3) de la *Charte canadienne*.

Ceux qui contestent la constitutionnalité des dispositions dérogatoires de l'art. 214 de la *Charte de la langue française* et de l'art. 52 de la *Loi modifiant la Charte de la langue française* se sont appuyés principalement sur l'arrêt *Alliance des professeurs de Montréal c. Procureur général du Québec*, précité, dans lequel la Cour d'appel du Québec a conclu que la disposition dérogatoire type était *ultra vires* et entachée de nullité parce qu'elle ne constituait pas un exercice légitime du pouvoir conféré par l'art. 33 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Nous avons vu plus haut que l'arrêt *Alliance des professeurs* a été appliqué par la Cour d'appel en l'espèce. L'autorisation de former un pourvoi devant cette Cour contre l'arrêt *Alliance des professeurs* de la Cour d'appel a été accordée le 30 septembre 1985 mais, au moment où le présent pourvoi a été entendu, le procureur général du Québec n'avait pas encore inscrit son pourvoi pour audition. L'avocat du procureur général nous a informés qu'il avait été décidé de ne pas procéder pour le moment dans

dence given to the hearing of this appeal and the appeals in *Devine* and *Irwin Toy*. Because, however, of the reliance placed by the parties in these three appeals on the reasoning of the Superior Court and the Court of Appeal in *Alliance des professeurs*, the Court cannot avoid consideration of that case in this appeal.

In that case the petitioners, *Alliance des professeurs de Montréal*, sought declarations that s. 1 and other provisions of *An Act respecting the Constitution Act, 1982*, which purported to add the standard override provision to all provincial legislation enacted up to June 23, 1982, and the standard override provisions enacted in some forty-nine statutes after that date were *ultra vires* and null as not being in conformity with s. 33 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Thus the petitioners put in issue not only the validity of the standard override provision as enacted by the "omnibus" *Act respecting the Constitution Act, 1982*, but also its validity as separately enacted in particular statutes. The reasoning and conclusions of the Superior Court and the Court of Appeal in *Alliance des professeurs* are therefore relevant to the question of the validity of the override provision in s. 52 of *An Act to amend the Charter of the French Language* as well as to the question of the validity of the override provision in s. 214 of the *Charter of the French Language*. Indeed, the issue of the validity of the standard override provision was presented and addressed, as it was for the most part in this appeal and the other two that were heard at the same time, essentially in terms of whether a declaration in the standard form, quite apart from the manner of its enactment, was in conformity with s. 33 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

The essential contention in *Alliance des professeurs*, as in the present appeals, against the validity of the standard override provision, which was rejected by the Superior Court but upheld by the Court of Appeal, was that the provision did not sufficiently specify the guaranteed rights or freedoms which the legislation intended to override. In support of this contention reliance was placed not only on the wording of s. 33(1) and (2) of the

cette affaire pour donner la priorité aux pourvois en l'espèce et dans les affaires *Devine* et *Irwin Toy*. Cependant, comme les parties à ces trois pourvois se sont appuyées sur le raisonnement adopté par la Cour supérieure et par la Cour d'appel dans l'affaire *Alliance des professeurs*, force nous est de l'étudier.

Dans cette affaire, la requérante, l'*Alliance des professeurs de Montréal*, demandait une déclaration que l'art. 1 et d'autres dispositions de la *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982*, qui visaient à ajouter la disposition dérogatoire type à toutes les lois provinciales adoptées jusqu'au 23 juin 1982, ainsi que les dispositions dérogatoires types figurant dans quarante-neuf lois adoptées après cette date, étaient *ultra vires* et entachés de nullité parce qu'ils n'étaient pas conformes aux exigences de l'art. 33 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La requérante mettait donc en doute non seulement la validité de la disposition dérogatoire type adoptée par la loi omnibus qu'était la *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982*, mais aussi la validité de cette même disposition telle qu'elle était adoptée dans des lois distinctes. Le raisonnement et les conclusions de la Cour supérieure et de la Cour d'appel dans l'affaire *Alliance des professeurs* sont donc pertinents quant à la question de la validité tant de la disposition dérogatoire de l'art. 52 de la *Loi modifiant la Charte de la langue française* que de celle de l'art. 214 de la *Charte de la langue française*. Comme dans le présent pourvoi et les deux autres pourvois connexes, la question de la validité de la disposition dérogatoire type a été soulevée et débattue essentiellement en fonction de la question de savoir si, indépendamment de son mode d'édiction, une disposition dérogatoire type était conforme à l'art. 33 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Dans l'affaire *Alliance des professeurs* ainsi que dans le présent pourvoi et dans les pourvois connexes, l'argument essentiel contre la validité de la disposition dérogatoire type, argument qui a été rejeté par la Cour supérieure mais retenu par la Cour d'appel, consistait à dire que cette disposition ne précisait pas suffisamment les droits ou libertés garantis auxquels la loi entend déroger. L'argument s'appuyait non seulement sur le libellé des

Charter but on general considerations concerning the effectiveness of the democratic process. For convenience the standard override provision that is in issue, as well as s. 33(1) and (2) of the *Charter*, are quoted again:

This Act shall operate notwithstanding the provisions of sections 2 and 7 to 15 of the Constitution Act, 1982 (Schedule B of the Canada Act, chapter 11 in the 1982 volume of the Acts of the Parliament of the United Kingdom).

33. (1) Parliament or the legislature of a province may expressly declare in an Act of Parliament or of the legislature, as the case may be, that the Act or a provision thereof shall operate notwithstanding a provision included in section 2 or sections 7 to 15 of this *Charter*.

(2) An Act or a provision of an Act in respect of which a declaration made under this section is in effect shall have such operation as it would have but for the provision of this *Charter* referred to in the declaration.

It was contended that the words "a provision included in section 2 or sections 7 to 15 of this *Charter*" in s. 33(1) and the words "but for the provision of this *Charter* referred to in the declaration" in s. 33(2) indicate that in order to be valid, a declaration pursuant to s. 33 must specify the particular provision within a section of the *Charter* which Parliament or the legislature of a province intends to override. That is, the specific guaranteed right or freedom to be overridden must be referred to in the words of the *Charter* and not merely by the number of the section or paragraph in which it appears. The rationale underlying this contention is that the nature of the guaranteed right or freedom must be sufficiently drawn to the attention of the members of the legislature and of the public so that the relative seriousness of what is proposed may be perceived and reacted to through the democratic process. As the Attorney General for Ontario, who argued against the constitutionality of the standard override provision, put it, there must be a "political cost" for overriding a guaranteed right or freedom.

The first issue considered in *Alliance des professeurs* was whether a legislature could validly in a single enactment override all the provisions of

par. 33(1) et (2) de la *Charte*, mais aussi sur certaines considérations générales concernant l'efficacité du processus démocratique. Pour faciliter l'analyse, il convient de citer de nouveau la disposition dérogatoire type en cause ainsi que les par. 33(1) et (2) de la *Charte*:

La présente loi a effet indépendamment des dispositions des articles 2 et 7 à 15 de la Loi constitutionnelle de 1982 (annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des lois du Parlement du Royaume-Uni pour l'année 1982).

33. (1) Le Parlement ou la législature d'une province peut adopter une loi où il est expressément déclaré que celle-ci ou une de ses dispositions a effet indépendamment d'une disposition donnée de l'article 2 ou des articles 7 à 15 de la présente charte.

(2) La loi ou la disposition qui fait l'objet d'une déclaration conforme au présent article et en vigueur a l'effet qu'elle aurait sauf la disposition en cause de la charte.

On a soutenu que le choix de l'expression «une disposition donnée de l'article 2 ou des articles 7 à 15 de la présente charte», au par. 33(1), et de l'expression «sauf la disposition en cause de la charte» au par. 33(2) indique que, pour être valide, une déclaration faite en vertu de l'art. 33 doit préciser la disposition particulière d'un article de la *Charte* à laquelle le législateur fédéral ou provincial entend déroger. En d'autres termes, il faut que le droit ou la liberté garantis auxquels on entend déroger soient désignés par les mots employés dans la *Charte* et non pas simplement par le numéro de l'article ou du paragraphe qui confère ce droit ou cette liberté. La raison en est qu'il faut appeler suffisamment l'attention des membres de la législature et du public sur la nature du droit ou de la liberté garantis dont il est question afin qu'ils puissent évaluer la gravité relative de ce qui est envisagé et réagir par le processus démocratique. Comme l'a dit le procureur général de l'Ontario, qui conteste la constitutionnalité de la disposition dérogatoire type, il faut qu'il y ait un «prix politique» à payer chaque fois qu'on déroge à un droit ou à une liberté garantis.

La première question abordée dans l'arrêt *Alliance des professeurs* consistait à déterminer si un législateur pouvait dans un seul texte législatif

the *Charter* that, according to s. 33, may be overridden — that is, s. 2 and ss. 7 to 15 inclusive. Deschênes C.J. in the Superior Court answered this question in the affirmative. He reasoned that the words “a provision” in s. 33(1) and the words “the provision” in s. 33(2) were not intended to limit the number of the provisions that could be overridden by a s. 33 declaration, and since more than one provision could be overridden there was no reason in principle why all the provisions in s. 2 and ss. 7 to 15 could not be validly overridden by a single declaration. He further concluded that the reference to these sections by their number was a sufficient indication of the provisions intended to be overridden since it is clear the legislature intends to override all the provisions in those sections. In his view the reference to “a provision” in s. 33(1) was merely to make it clear that a legislature could validly override one only of the rights or freedoms guaranteed in a particular section or paragraph of the *Charter*. In reaching these conclusions Deschênes C.J. affirmed that the conditions of validity under s. 33 were conditions of form only and not of substance. There was no basis for imposing substantive limitations on the exercise of the authority conferred by s. 33, such as limiting the declaration to provisions of the *Charter* that could reasonably be contemplated as being put in issue by the legislation in question.

The Court of Appeal (Kaufman, Mayrand, Jacques and Vallerand J.J.A.) unanimously reversed this judgment, holding the standard override provision to be *ultra vires* or of no force or effect as not being in conformity with s. 33 of the *Charter*. They held that more than one provision in s. 2 or ss. 7 to 15 could be validly overridden in a single enactment, but that it was not sufficient to refer to the number of the section containing the provision to be overridden. It is a clear implication of what was said by the judges in the Court of Appeal on this question, in particular the reasons of Jacques J.A., who delivered the principal opin-

déroger valablement à toutes les dispositions de la *Charte* auxquelles il est possible de déroger aux termes de l'art. 33 — c'est-à-dire, à l'art. 2 et aux art. 7 à 15 inclusivement. En Cour supérieure, le juge en chef Deschênes a répondu par l'affirmative. Selon lui, les mots «une disposition» au par. 33(1) et les mots «la disposition» au par. 33(2) ne visent pas à limiter le nombre de dispositions pouvant faire l'objet d'une dérogation dans une déclaration faite en vertu de l'art. 33 et, comme il est possible de déroger à plus d'une disposition, il n'y a aucune raison de principe qui empêche de déroger valablement à toutes les dispositions de l'art. 2 et des art. 7 à 15 par une déclaration unique. Le juge en chef Deschênes a conclu en outre que le renvoi à ces articles par leur numéro suffit pour indiquer les dispositions auxquelles on entend déroger, puisqu'il est évident que le législateur a l'intention de déroger à toutes les dispositions de ces articles. À son avis, si le par. 33(1) parle d'«une disposition», c'est simplement pour qu'il ne fasse aucun doute qu'un législateur peut valablement déroger à un seul droit ou liberté parmi plusieurs droits ou libertés garantis par un article ou un paragraphe donné de la *Charte*. En tirant ces conclusions, le juge en chef Deschênes a affirmé que les conditions de validité à remplir aux fins de l'art. 33 sont des conditions de pure forme et non pas de fond. En effet, rien ne justifie qu'on impose des restrictions de fond à l'exercice du pouvoir conféré par l'art. 33, en limitant par exemple la portée de la déclaration aux dispositions de la *Charte* pouvant raisonnablement être considérées comme visées par le texte législatif en question.

La Cour d'appel (les juges Kaufman, Mayrand, Jacques et Vallerand) a infirmé à l'unanimité ce jugement et a statué que la disposition dérogatoire type était *ultra vires* ou inopérante parce que non conforme aux exigences de l'art. 33 de la *Charte*. La cour a conclu qu'un seul texte législatif peut valablement déroger à plus d'une disposition de l'art. 2 ou des art. 7 à 15, mais qu'il ne suffit pas de renvoyer au numéro de l'article contenant la disposition devant faire l'objet de la dérogation. Il se dégage nettement des propos qu'ont tenus les juges de la Cour d'appel relativement à cette question, et surtout des motifs du juge Jacques, qui a

ion, that the particular guaranteed rights or freedoms to be overridden must be sufficiently indicated by words and not merely by the numbers of the sections or paragraphs which contain them. Jacques J.A. added a further requirement of form: that the s. 33 declaration must indicate the link or relationship between the Act or legislative provision in question and the guaranteed right or freedom to be overridden. In other words, the legislature must identify the provision that is contemplated as possibly infringing a specified guaranteed right or freedom. In their reasons expressing agreement with the reasons of Jacques J.A., Mayrand and Vallerand J.J.A. did not make explicit reference to the additional requirement of a link or relationship between the overriding Act and the guaranteed right or freedom to be overridden, but they did not express disagreement with it. Like him, they emphasized the importance, from the point of view of the democratic process, of properly informing the citizens of the particular rights or freedoms intended to be overridden.

In the course of argument different views were expressed as to the constitutional perspective from which the meaning and application of s. 33 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* should be approached: the one suggesting that it reflects the continuing importance of legislative supremacy, the other suggesting the seriousness of a legislative decision to override guaranteed rights and freedoms and the importance that such a decision be taken only as a result of a fully informed democratic process. These two perspectives are not, however, particularly relevant or helpful in construing the requirements of s. 33. Section 33 lays down requirements of form only, and there is no warrant for importing into it grounds for substantive review of the legislative policy in exercising the override authority in a particular case. The requirement of an apparent link or relationship between the overriding Act and the guaranteed rights or freedoms to be overridden seems to be a substantive ground of review. It appears to require that the legislature identify the provisions of the Act in question which might otherwise infringe

rédigé l'opinion principale, que les droits ou libertés garantis précis auxquels on veut déroger doivent être adéquatement désignés par des mots et non pas simplement par les numéros des articles ou des paragraphes qui contiennent ces droits ou libertés. À cela, le juge Jacques a ajouté une exigence de forme supplémentaire, savoir que la déclaration faite en vertu de l'art. 33 précise le lien ou le rapport existant entre la loi ou la disposition législative en question et le droit ou la liberté garantis auxquels il sera dérogé. En d'autres termes, le législateur doit indiquer quelle disposition est considérée comme pouvant porter atteinte à un droit ou à une liberté garantis spécifiés. Les juges Mayrand et Vallerand, qui souscrivent à l'opinion du juge Jacques, ne mentionnent pas expressément l'exigence supplémentaire d'un lien ou d'un rapport entre la loi dérogatoire et le droit ou la liberté garantis devant faire l'objet de la dérogation, mais ils n'ont pas exprimé de désaccord sur ce point. Tout comme le juge Jacques, ils ont souligné qu'il importe, dans le contexte du processus démocratique, de bien informer les citoyens des droits ou des libertés précis auxquels on entend déroger.

Au cours des débats, différentes opinions ont été exprimées sur la perspective constitutionnelle à adopter pour étudier la question du sens et de l'application de l'art. 33 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Selon un point de vue, l'art. 33 traduit l'importance que continue de revêtir la souveraineté des législatures, tandis que l'autre point de vue fait ressortir la gravité de la décision du législateur de déroger à des droits et libertés garantis, décision qu'il est important de ne prendre que dans le cadre d'un processus démocratique éclairé. Ces deux perspectives ne sont pas particulièrement pertinentes ou utiles dans l'interprétation des exigences posées par l'art. 33. L'article 33 établit des exigences de forme seulement et il n'y a aucune raison d'y voir la justification d'un examen au fond de la politique législative qui a donné lieu à l'exercice du pouvoir dérogatoire dans un cas donné. L'exigence d'un lien ou d'un rapport apparent entre la loi dérogatoire et les droits ou libertés garantis auxquels on veut déroger semble ouvrir la voie à un examen au fond car il semble exiger que le législateur précise les dispositions de la loi en

specified guaranteed rights or freedoms. That would seem to require a *prima facie* justification of the decision to exercise the override authority rather than merely a certain formal expression of it. There is, however, no warrant in the terms of s. 33 for such a requirement. A legislature may not be in a position to judge with any degree of certainty what provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* might be successfully invoked against various aspects of the Act in question. For this reason it must be permitted in a particular case to override more than one provision of the *Charter* and indeed all of the provisions which it is permitted to override by the terms of s. 33. The standard override provision in issue in this appeal is, therefore, a valid exercise of the authority conferred by s. 33 in so far as it purports to override all of the provisions in s. 2 and ss. 7 to 15 of the *Charter*. The essential requirement of form laid down by s. 33 is that the override declaration must be an express declaration that an Act or a provision of an Act shall operate notwithstanding a provision included in s. 2 or ss. 7 to 15 of the *Charter*. With great respect for the contrary view, this Court is of the opinion that a s. 33 declaration is sufficiently express if it refers to the number of the section, subsection or paragraph of the *Charter* which contains the provision or provisions to be overridden. Of course, if it is intended to override only a part of the provision or provisions contained in a section, subsection or paragraph then there would have to be a sufficient reference in words to the part to be overridden. In so far as requirements of the democratic process are relevant, this is the form of reference used in legislative drafting with respect to legislative provisions to be amended or repealed. There is no reason why more should be required under s. 33. A reference to the number of the section, subsection or paragraph containing the provisions or provisions to be overridden is a sufficient indication to those concerned of the relative seriousness of what is proposed. It cannot have been intended by the word "expressly" that a legislature should be required to encumber a s. 33 declaration by stating the provision or provisions to be overridden in the words of the *Charter*, which, in the case of the standard override provision in

question qui pourraient par ailleurs porter atteinte à des droits ou à des libertés garantis spécifiés. Ce serait exiger dans ce contexte une justification *prima facie* suffisante de la décision d'exercer le pouvoir dérogatoire et non pas simplement une certaine expression formelle de cette décision. Rien dans les termes de l'art. 33 ne permet d'y voir une telle exigence. Il se peut en fait que le législateur ne soit pas en mesure de déterminer avec certitude quelles dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* pourraient être invoquées avec succès contre divers aspects de la loi en question. C'est pour cette raison qu'il doit être permis, dans un cas donné, de déroger à plus d'une disposition de la *Charte* et même à toutes les dispositions auxquelles l'art. 33 autorise à déroger. En conséquence, la disposition dérogatoire type présentement en cause constitue un exercice valable du pouvoir conféré par l'art. 33 dans la mesure où elle a pour effet de déroger à toutes les dispositions de l'art. 2 et des art. 7 à 15 de la *Charte*. La principale condition de forme, imposée par l'art. 33, est donc que la déclaration dérogatoire dise expressément qu'une loi ou une de ses dispositions a effet indépendamment d'une disposition donnée de l'art. 2 ou des art. 7 à 15 de la *Charte*. Avec égards pour le point de vue contraire, la Cour est d'avis qu'une déclaration faite en vertu de l'art. 33 est suffisamment explicite si elle mentionne le numéro de l'article, du paragraphe ou de l'alinéa de la *Charte* qui contient la disposition ou les dispositions auxquelles on entend déroger. Bien entendu, si l'on entend ne déroger qu'à une partie de la disposition ou des dispositions d'un article, d'un paragraphe ou d'un alinéa, il faut que des mots indiquent clairement ce qui fait l'objet de la dérogation. Pour autant que les exigences tenant au processus démocratique soient pertinentes, telle est la méthode employée dans la rédaction des lois pour renvoyer aux dispositions législatives à modifier ou à abroger. Il n'y a aucune raison d'exiger davantage en vertu de l'art. 33. Un renvoi au numéro de l'article, du paragraphe ou de l'alinéa contenant la disposition ou les dispositions auxquelles il sera dérogé suffit pour informer les intéressés de la gravité relative de ce qui est envisagé. Il n'est pas possible que par l'emploi du mot

issue in the appeal, would be a very long recital indeed.

Therefore, s. 52 of *An Act to amend the Charter of the French Language* is a valid and subsisting exercise of the override authority conferred by s. 33 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* that protects s. 58 of the *Charter of the French Language* from the application of s. 2(b) of the *Canadian Charter*. Section 69 of the *Charter of the French Language* is not so protected since it was not affected by *An Act to amend the Charter of the French Language*. In the result, as indicated in the following Part VI of these reasons, s. 58 is subject to s. 3 of the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms* while s. 69 is subject to both s. 2(b) of the *Canadian Charter* and s. 3 of the *Quebec Charter*.

Before leaving Part V of these reasons, it remains to be considered whether the Court should exercise its discretion to rule on the other aspects of the validity of the standard override provision as enacted by *An Act respecting the Constitution Act, 1982*: the "omnibus" character of the enactment; and the retrospective effect given to the override provision. These issues affect both s. 214 of the *Charter of the French Language*, which is in issue in this appeal and in the *Devine* appeal and s. 364 of the *Consumer Protection Act*, R.S.Q., c. P-40.1, in the *Irwin Toy* appeal. The Court has concluded that although both of these provisions have ceased to have effect it is better that all questions concerning their validity should be settled in these appeals because of their possible continuing importance in other cases. Given the conclusion that the enactment of the standard override provision in the form indicated above is a valid exercise of the authority conferred by s. 33 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, this Court is of the opinion that the validity of its enactment is not affected by the fact that it was introduced into all Quebec statutes enacted prior

«expressément», l'on ait voulu obliger le législateur à alourdir une déclaration faite en vertu de l'art. 33 en y reproduisant textuellement la disposition ou les dispositions de la *Charte* auxquelles il entend déroger, ce qui, dans le cas de la disposition dérogatoire type en cause, l'obligerait à être particulièrement prolix.

En conséquence, l'art. 52 de la *Loi modifiant la Charte de la langue française*, qui soustrait l'art. 58 de la *Charte de la langue française* à l'application de l'al. 2b) de la *Charte* canadienne, est un exercice valide et effectif du pouvoir de dérogation conféré par l'art. 33 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'article 69 de la *Charte de la langue française* ne bénéficie pas de cette protection puisqu'il n'est pas touché par la *Loi modifiant la Charte de la langue française*. En définitive, ainsi qu'il est indiqué à la partie VI des présents motifs, l'art. 58 est assujéti à l'art. 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, tandis que l'art. 69 est assujéti à la fois à l'al. 2b) de la *Charte* canadienne et à l'art. 3 de la *Charte* québécoise.

Avant de terminer la partie V de ces motifs, il reste à examiner si la Cour doit exercer son pouvoir discrétionnaire et se prononcer sur les autres aspects de la question de la validité de la disposition dérogatoire type adoptée dans la *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982*. Ces aspects sont, d'une part, le fait qu'il s'agit d'une loi omnibus et, d'autre part, l'effet rétroactif de la disposition dérogatoire. Ces questions touchent tant l'art. 214 de la *Charte de la langue française*, qui est en cause en l'espèce et dans le pourvoi *Devine*, que l'art. 364 de la *Loi sur la protection du consommateur*, L.R.Q., chap. P-40.1, qui est en cause dans le pourvoi *Irwin Toy*. La Cour conclut que, bien que ces deux dispositions aient cessé d'avoir effet, il convient de trancher dans ces pourvois toutes les questions concernant leur validité, en raison de l'importance qu'elles peuvent revêtir dans d'autres affaires. Étant donné sa conclusion que l'adoption de la disposition dérogatoire type dans la forme susmentionnée constitue un exercice légitime du pouvoir conféré par l'art. 33 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, la Cour est d'avis que la validité de son édicition n'est

to a certain date by a single enactment. That was an effective exercise of legislative authority that did not prevent the override declaration so enacted in each statute from being an express declaration within the meaning of s. 33 of the Canadian *Charter*. Counsel referred to this form of enactment as reflecting an impermissibly "routine" exercise of the override authority or even a "perversion" of it. It was even suggested that it amounted to an attempted amendment of the *Charter*. These are once again essentially submissions concerning permissible legislative policy in the exercise of the override authority rather than what constitutes a sufficiently express declaration of override. As has been stated, there is no warrant in s. 33 for such considerations as a basis of judicial review of a particular exercise of the authority conferred by s. 33. The Court is of a different view, however, concerning the retrospective effect given to the standard override provision by s. 7 of *An Act respecting the Constitution Act, 1982*, which for convenience is quoted again as follows:

7. This Act comes into force on the day of its sanction.

However, section 1 and the first paragraph of section 3 have effect from 17 April 1982; section 2 and the second paragraph of section 3 have effect from the date from which each of the Acts replaced under section 2 came into force.

In providing that s. 1, which re-enacted all of the Quebec statutes adopted before April 17, 1982 with the addition in each of the standard override provision, should have effect from that date, s. 7 purported to give retrospective effect to the override provision. In this regard, the wording of s. 33(1) of the Canadian *Charter* is not without ambiguity. For purposes of clarity, we set out the relevant provision in both languages:

33. (1) Parliament or the legislature of a province may expressly declare in an Act of Parliament or of the legislature, as the case may be, that the Act or a provision thereof shall operate notwithstanding a provision included in section 2 or sections 7 to 15 of this Charter.

nullement compromise par le fait que cette disposition a été insérée au moyen d'un seul texte législatif dans toutes les lois québécoises adoptées avant une date donnée. Il s'agissait d'un exercice valable du pouvoir législatif qui n'empêche aucunement la déclaration dérogatoire ainsi introduite dans chaque loi d'être une déclaration expresse au sens de l'art. 33 de la *Charte* canadienne. Les avocats ont dit de cette façon de procéder qu'elle représentait un exercice «machinal» inacceptable du pouvoir de dérogation ou même une «perversion» de ce pouvoir. On a même prétendu qu'il s'agissait d'une tentative de modifier la *Charte*. Là encore, il s'agit essentiellement d'arguments sur l'opportunité de la politique législative dans l'exercice du pouvoir de dérogation plutôt que sur ce qui constitue une déclaration dérogatoire suffisamment expresse. Comme il a été dit, rien à l'art. 33 ne justifie que de telles considérations soient retenues comme fondement de l'examen judiciaire d'un exercice particulier du pouvoir attribué par l'art. 33. La Cour est cependant d'un autre avis en ce qui concerne l'effet rétroactif donné à la disposition dérogatoire type par l'art. 7 de la *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982*, qu'il est utile de citer de nouveau:

7. La présente loi entre en vigueur le jour de sa sanction.

Toutefois, l'article 1 et le premier alinéa de l'article 3 ont effet depuis le 17 avril 1982; l'article 2 et le deuxième alinéa de l'article 3 ont effet depuis la date à compter de laquelle chacune des lois remplacées en vertu de l'article 2 est entrée en vigueur.

En prévoyant que l'art. 1, qui adoptait de nouveau toutes les lois québécoises adoptées avant le 17 avril 1982 en y ajoutant la disposition dérogatoire type, s'appliquait à partir de cette date, l'art. 7 visait à donner un effet rétroactif à la disposition dérogatoire. À cet égard, le libellé du par. 33(1) de la *Charte* canadienne n'est pas sans ambiguïté. Il est utile de citer le paragraphe dans ses deux versions:

33. (1) Le Parlement ou la législature d'une province peut adopter une loi où il est expressément déclaré que celle-ci ou une de ses dispositions a effet indépendamment d'une disposition donnée de l'article 2 ou des articles 7 à 15 de la présente charte.

33. (1) Le Parlement ou la législature d'une province peut adopter une loi où il est expressément déclaré que celle-ci ou une de ses dispositions a effet indépendamment d'une disposition donnée de l'article 2 ou des articles 7 à 15 de la présente charte.

In English, the critical phrase is "shall operate notwithstanding". Generally, the word "shall" may have either a prospective or an imperative meaning or both. Similarly, the French "*a effet indépendamment*" is susceptible of a valid interpretation in more than one tense.

Pierre-André Côté in his treatise, *The Interpretation of Legislation in Canada* (1984), has a detailed discussion of the rule against retroactive operation. He notes at p. 96:

The rule against retroactive operation has been affirmed frequently by the courts, though the judicial expressions of the principle often leave something to be desired.

Wright J.'s dictum in *Re Athlumney* frequently cited:

"Perhaps no rule of construction is more firmly established than this — that a retrospective operation is not to be given to a statute so as to impair an existing right or obligation, otherwise than as regards matter of procedure, unless that effect cannot be avoided without doing violence to the language of the enactment. If the enactment is expressed in language which is fairly capable of either interpretation, it ought to be construed as prospective only." [[1898] 2 Q.B. 547, at pp. 551-52]

In *Gustavson Drilling (1964) Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1977] 1 S.C.R. 271, Dickson J. (as he then was) wrote, for the majority (at p. 279):

The general rule is that statutes are not to be construed as having retrospective operation unless such a construction is expressly or by necessary implication required by the language of the Act.

Where, as here, an enabling provision is ambiguous as to whether it allows for retroactive legislation, the same rule of construction applies. In this case, s. 33(1) admits of two interpretations; one that allows Parliament or a legislature to enact retroactive override provisions, the other that permits prospective derogation only. We conclude

33. (1) Parliament or the legislature of a province may expressly declare in an Act of Parliament or of the legislature, as the case may be, that the Act or a provision thereof shall operate notwithstanding a provision included in section 2 or sections 7 to 15 of this Charter.

Dans la version anglaise, l'expression-clef est «*shall operate notwithstanding*». En règle générale, «*shall*» exprime le futur ou l'impératif, ou les deux. De même, l'expression française correspondante «*a effet indépendamment*», qui emploie le présent intemporel, peut être validement interprétée comme exprimant plusieurs temps.

Dans son ouvrage *Interprétation des lois* (1982), Pierre-André Côté traite en détail du principe de la non-rétroactivité de la loi. Il fait observer ceci, à la p. 105:

Les affirmations jurisprudentielles du principe de la non-rétroactivité de la loi sont très nombreuses, sinon toujours heureusement formulées, comme on le verra.

Le dictum du juge Wright dans l'arrêt *Re Athlumney* est souvent cité à ce sujet:

«Il se peut qu'aucune règle d'interprétation ne soit plus solidement établie que celle-ci: un effet rétroactif ne doit pas être donné à une loi de manière à altérer un droit ou une obligation existants, sauf en matière de procédure, à moins que ce résultat ne puisse pas être évité sans faire violence au texte. Si la rédaction du texte peut donner lieu à plusieurs interprétations, on doit l'interpréter comme devant prendre effet pour l'avenir seulement.» [[1898] 2 Q.B. 547, aux pp. 551 et 552]

Dans l'arrêt *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271, le juge Dickson (maintenant Juge en chef) écrivait ceci au nom de la majorité (à la p. 279):

Selon la règle générale, les lois ne doivent pas être interprétées comme ayant une portée rétroactive à moins que le texte de la Loi ne le décrète expressément ou n'exige implicitement une telle interprétation.

Lorsque, comme en l'espèce, une disposition habilitante est ambiguë sur le point de savoir si elle autorise la rétroactivité de la législation, la même règle d'interprétation s'applique. En l'espèce, le par. 33(1) se prête à deux interprétations possibles; l'une permet au Parlement ou à une assemblée législative d'édicter des dispositions dérogatoires

that the latter and narrower interpretation is the proper one, and that s. 7 cannot give retrospective effect to the override provision. Section 7 of *An Act respecting the Constitution Act, 1982*, is to the extent of this inconsistency with s. 33 of the Canadian *Charter*, of no force or effect, with the result that the standard override provisions enacted by s. 1 of that Act came into force on June 23, 1982 in accordance with the first paragraph of s. 7.

VI

The Dates from Which s. 3 of the Quebec Charter of Human Rights and Freedoms Took Precedence, in Case of Conflict, over ss. 58 and 69 of the Charter of the French Language

Section 3 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms* is applicable to ss. 58 and 69 of the *Charter of the French Language* in this appeal because by operation of s. 52 of the Quebec *Charter*, as amended, s. 3 took precedence over ss. 58 and 69 not later than January 1, 1986. As indicated above, however, there was a difference of opinion in the Superior Court and the Court of Appeal as to the date from which s. 3 took precedence over s. 58, the Superior Court holding that it was from February 1, 1984, the Court of Appeal holding that it was from January 1, 1986. Although the resolution of this question is not strictly necessary for the disposition of the appeal we were invited by counsel to express an opinion on it because of its possible importance in other cases. We propose to do so for reasons similar to those concerning the question of the validity of the standard override provision as enacted by *An Act respecting the Constitution Act, 1982*.

By operation of s. 52 of the Quebec *Charter*, as amended by s. 16 of *An Act to amend the Charter of Human Rights and Freedoms*, S.Q. 1982, c. 61, and of s. 34 of the amending Act, respecting the coming into force of s. 16 by proclamation, all of which are quoted in Part II of these reasons, s. 3 of the Quebec *Charter* took precedence from October 1, 1983, the date the amending Act came into force by proclamation, over "Acts subsequent to

rétroactives, l'autre n'autorise que des dérogations applicables pour l'avenir. Nous concluons que la seconde interprétation, qui est la plus étroite, est l'interprétation exacte et que l'art. 7 ne peut donner un effet rétroactif à une disposition dérogatoire. L'article 7 de la *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982* est inopérant dans la mesure de cette incompatibilité avec l'art. 33 de la *Charte canadienne*. Les dispositions dérogatoires types adoptées par l'art. 1 de cette loi sont donc entrées en vigueur le 23 juin 1982 conformément à la première phrase de l'art. 7.

VI

Les dates à partir desquelles l'art. 3 de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec avait préséance, en cas de conflit, sur les art. 58 et 69 de la Charte de la langue française

L'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec s'applique aux art. 58 et 69 de la *Charte de la langue française* en l'espèce parce que, par le jeu de l'art. 52 de la *Charte québécoise*, tel que modifié, l'art. 3 avait préséance sur les art. 58 et 69 au plus tard le 1^{er} janvier 1986. Toutefois, comme cela a été déjà signalé, il y a entre la Cour supérieure et la Cour d'appel une divergence d'opinions quant à la date à partir de laquelle l'art. 3 avait préséance sur l'art. 58. La Cour supérieure a conclu que c'était le 1^{er} février 1984 et la Cour d'appel le 1^{er} janvier 1986. Quoiqu'il ne soit pas strictement nécessaire de régler cette question aux fins du présent pourvoi, les avocats nous ont demandé d'exprimer une opinion à son sujet en raison de l'importance qu'elle pourrait revêtir dans d'autres causes. La Cour va le faire pour des raisons semblables à celles exprimées relativement à la question de la validité de la disposition dérogatoire type adoptée par la *Loi concernant la Loi constitutionnelle de 1982*.

Par l'effet de l'art. 52 de la *Charte québécoise*, tel que modifié par l'art. 16 de la *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1982, chap. 61, et par l'effet de l'art. 34 de la loi modificatrice, qui prévoit l'entrée en vigueur de l'art. 16 par proclamation, articles qui sont tous reproduits à la partie II des présents motifs, l'art. 3 de la *Charte québécoise* avait, à partir du 1^{er} octobre 1983, date où la loi modificatrice est

that date” and from January 1, 1986 over “Acts preceding” October 1, 1983. The difference of opinion in the Superior Court and the Court of Appeal was as to whether s. 58 of the *Charter of the French Language*, as replaced by s. 12 of *An Act to amend the Charter of the French Language*, S.Q. 1983, c. 56, which was assented to on December 22, 1983 and proclaimed in force on February 1, 1984, was an Act “subsequent to” October 1, 1983 within the meaning of s. 34 of the amending Act or an Act preceding that date. In its original form s. 58 of the *Charter of the French Language* was enacted in 1977 by S.Q. 1977, c. 5 and came into force by operation of s. 209 of the *Charter* on July 3, 1978. It read as follows: “58. Except as may be provided under this act or the regulations of the Office de la langue française, signs and posters and commercial advertising shall be solely in the official language.” As replaced by s. 12 of *An Act to amend the Charter of the French Language*, s. 58 now provides:

58. Public signs and posters and commercial advertising shall be solely in the official language.

Notwithstanding the foregoing, in the cases and under the conditions or circumstances prescribed by regulation of the Office de la langue française, public signs and posters and commercial advertising may be both in French and in another language or solely in another language.

The difference of opinion on this issue turned on whether the word “subsequent” in s. 34 of the amending Act meant subsequent in time or subsequent in the sense of being “new law” as opposed to a mere consolidation. Boudreault J., who held that s. 3 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms* took precedence over s. 58 of the *Charter of the French Language*, as amended, from February 1, 1984 (and this was a necessary conclusion in order for him to be able to apply s. 3 at the time of his judgment), was of the view that “subsequent” meant subsequent in time, that it referred to the chronological order of legislation

entrée en vigueur par proclamation, préséance sur «les lois postérieures à cette date» et, à partir du 1^{er} janvier 1986, sur «les lois antérieures» au 1^{er} octobre 1983. La divergence d’opinions entre la Cour supérieure et la Cour d’appel tient à la question de savoir si l’art. 58 de la *Charte de la langue française*, qui a été remplacé par l’art. 12 de la *Loi modifiant la Charte de la langue française*, L.Q. 1983, chap. 56, sanctionnée le 22 décembre 1983 et proclamée en vigueur le 1^{er} février 1984, était une loi «postérieure» au 1^{er} octobre 1983 au sens de l’art. 34 de la loi modificatrice, ou une loi antérieure à cette date. Dans sa version d’origine, l’art. 58 de la *Charte de la langue française* avait été édicté en 1977 dans L.Q. 1977, chap. 5, et était entré en vigueur le 3 juillet 1978 en application de l’art. 209 de la *Charte*. L’article 58 se lisait ainsi: «58. Sous réserve des exceptions prévues par la loi ou par les règlements de l’Office de la langue française, l’affichage public et la publicité commerciale se font uniquement dans la langue officielle.» L’article 58 a été remplacé par l’art. 12 de la *Loi modifiant la Charte de la langue française* et dit maintenant:

58. L’affichage public et la publicité commerciale se font uniquement dans la langue officielle.

Toutefois, dans les cas et suivant les conditions ou les circonstances prévus par règlement de l’Office de la langue française, l’affichage public et la publicité commerciale peuvent être faits à la fois en français et dans une autre langue ou uniquement dans une autre langue.

La divergence d’opinions sur ce point tenait à la question de savoir si l’expression «lois postérieures», à l’art. 34 de la loi modificatrice, signifiait postérieure dans le temps ou bien postérieure au sens de «nouvel énoncé du droit» par opposition à une simple refonte. Le juge Boudreault, qui a conclu que l’art. 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec avait préséance sur l’art. 58 de la *Charte de la langue française*, tel que modifié, à partir du 1^{er} février 1984 (conclusion qui s’imposait pour qu’il puisse appliquer l’art. 3 au moment de son jugement), a estimé que l’expression «lois postérieures» signifiait postérieure-

and not to the nature of its substantive effect on existing law. Bisson J.A. in the Court of Appeal was of the view that s. 58 as replaced by s. 12 of the amending Act was not an enactment subsequent to October 1, 1983 within the meaning of s. 34 of the amending Act because it was not new law but in the nature of a consolidation. He applied the rule of statutory construction embodied in s. 36(f) of the federal *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, and stated as a general rule of construction by Professor Côté in his treatise, *The Interpretation of Legislation in Canada*, op. cit., to the effect that if a statutory provision is replaced by one that is identical in substance the provision which replaces it is equivalent to a consolidation with the result that it is deemed not to be new law and must be interpreted as a declaration of the former law, which is considered, for purposes of construction, to have remained in force. The theory underlying the corresponding s. 13 of the Quebec *Interpretation Act*, R.S.Q., c. I-16, would appear to be somewhat different: everything done under the replaced provision is deemed to have been done and to continue under the "new" provision. This raises a question as to whether the rule of construction stated by Professor Côté, based as it is in part on the federal provision, applies to the construction of Quebec statutes. It is not necessary, however, to express an opinion on this question because as Boudreault J. held in the Superior Court, the word "subsequent" in s. 34 of *An Act to amend the Charter of the French Language* refers to an enactment that is subsequent in time to October 1, 1983, regardless of its effect on existing legislation, with the result that s. 3 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms* was applicable to s. 58 of the *Charter of the French Language*, as amended, from February 1, 1984.

res dans le temps, car elle désignait l'ordre chronologique des lois et non pas la nature de leur effet concret sur les lois en vigueur. Le juge Bisson de la Cour d'appel était d'avis que l'art. 58, remplacé par l'art. 12 de la loi modificatrice, n'était pas une loi postérieure au 1^{er} octobre 1983 au sens de l'art. 34 de la loi modificatrice parce qu'il n'était pas de droit nouveau mais présentait les caractères d'une refonte. Il a appliqué la règle d'interprétation des lois que renferme l'al. 36(f) de la *Loi d'interprétation fédérale*, S.R.C. 1970, chap. I-23, et que le professeur Côté a énoncée à titre de règle générale d'interprétation dans son traité, *Interprétation des lois*, op. cit. Suivant cette règle, si une disposition législative est remplacée par une autre qui lui est identique, quant au fond, la disposition qui la remplace équivaut à une refonte. Par conséquent, elle n'est pas censée être de droit nouveau et doit s'interpréter comme un énoncé du droit antérieur qui, aux fins de l'interprétation, est considéré comme étant resté en vigueur. La théorie sous-tendant l'art. 13, qui est la disposition correspondante dans la *Loi d'interprétation* du Québec, L.R.Q., chap. I-16, paraît différente. En effet, tous les actes accomplis en vertu de la disposition remplacée sont réputés avoir été accomplis et continuer d'être accomplis en vertu de la disposition nouvelle. Il faut donc déterminer si la règle d'interprétation formulée par le professeur Côté, qui s'inspire en partie de la disposition fédérale, s'applique à l'interprétation des lois québécoises. Il n'est toutefois pas nécessaire de trancher cette question parce que, comme le dit le juge Boudreault de la Cour supérieure, l'expression «lois postérieures» à l'art. 34 de la *Loi modifiant la Charte de la langue française* désigne un texte législatif adopté après le 1^{er} octobre 1983, indépendamment de son effet sur les lois déjà en vigueur à ce moment-là. Il s'ensuit que l'art. 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec s'appliquait à l'art. 58 de la *Charte de la langue française*, tel que modifié, dès le 1^{er} février 1984.

VII

Whether the Freedom of Expression Guaranteed by s. 2(b) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms and by s. 3 of the Quebec Charter of Human Rights and Freedoms Includes the Freedom to Express Oneself in the Language of One's Choice

In so far as this issue is concerned, the words "freedom of expression" in s. 2(b) of the Canadian Charter and s. 3 of the Quebec Charter should be given the same meaning. As indicated above, both the Superior Court and the Court of Appeal held that freedom of expression includes the freedom to express oneself in the language of one's choice. After indicating the essential relationship between expression and language by reference to dictionary definitions of both, Boudreault J. in the Superior Court said that in the ordinary or general form of expression there cannot be expression without language. Bisson J.A. in the Court of Appeal said that he agreed with the reasons of Boudreault J. on this issue and expressed his own view in the form of the following question: "Is there a purer form of freedom of expression than the spoken language and written language?" He supported his conclusion by quotation of the following statement of this Court in *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721, at p. 744: "The importance of language rights is grounded in the essential role that language plays in human existence, development and dignity. It is through language that we are able to form concepts; to structure and order the world around us. Language bridges the gap between isolation and community, allowing humans to delineate the rights and duties they hold in respect of one another, and thus to live in society."

The conclusion of the Superior Court and the Court of Appeal on this issue is correct. Language is so intimately related to the form and content of expression that there cannot be true freedom of expression by means of language if one is prohibited from using the language of one's choice. Language is not merely a means or medium of expression; it colours the content and meaning of expression. It is, as the preamble of the *Charter of*

VII

La liberté d'expression garantie par l'al. 2b) de la Charte canadienne des droits et libertés et par l'art. 3 de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec comprend-elle la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix?

Pour les fins de cette question, il convient de prêter le même sens aux mots «liberté d'expression» employés à l'al. 2b) de la *Charte* canadienne et à l'art. 3 de la *Charte* québécoise. Nous avons déjà signalé que la Cour supérieure et la Cour d'appel ont conclu que la liberté d'expression comprend la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix. Le juge Boudreault de la Cour supérieure fait ressortir le rapport essentiel entre expression et langue en se référant à leurs définitions dans les dictionnaires, et affirme que la langue est nécessaire à l'expression dans sa forme courante ou générale. En Cour d'appel, le juge Bisson souscrit aux motifs du juge Boudreault sur ce point et exprime sa propre opinion en posant la question suivante: «Y a-t-il plus pure forme de liberté d'expression que la langue parlée et la langue écrite?» Pour soutenir sa conclusion, il cite la déclaration suivante faite par cette Cour dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, à la p. 744: «L'importance des droits en matière linguistique est fondée sur le rôle essentiel que joue la langue dans l'existence, le développement et la dignité de l'être humain. C'est par le langage que nous pouvons former des concepts, structurer et ordonner le monde autour de nous. Le langage constitue le pont entre l'isolement et la collectivité, qui permet aux êtres humains de délimiter les droits et obligations qu'ils ont les uns envers les autres, et ainsi, de vivre en société.»

La conclusion de la Cour supérieure et de la Cour d'appel sur cette question est exacte. La langue est si intimement liée à la forme et au contenu de l'expression qu'il ne peut y avoir de véritable liberté d'expression linguistique s'il est interdit de se servir de la langue de son choix. Le langage n'est pas seulement un moyen ou un mode d'expression. Il colore le contenu et le sens de l'expression. Comme le dit le préambule de la

the French Language itself indicates, a means by which a people may express its cultural identity. It is also the means by which the individual expresses his or her personal identity and sense of individuality. That the concept of "expression" in s. 2(b) of the Canadian *Charter* and s. 3 of the Quebec *Charter* goes beyond mere content is indicated by the specific protection accorded to "freedom of thought, belief [and] opinion" in s. 2 and to "freedom of conscience" and "freedom of opinion" in s. 3. That suggests that "freedom of expression" is intended to extend to more than the content of expression in its narrow sense.

The Attorney General of Quebec made several submissions against the conclusion reached by the Superior Court and the Court of Appeal on this issue, the most important of which may be summarized as follows: (a) in determining the meaning of freedom of expression the Court should apply the distinction between the message and the medium which must have been known to the framers of the Canadian and Quebec Charters; (b) the express provision for the guarantee of language rights in ss. 16 to 23 of the Canadian *Charter* indicate that it was not intended that a language freedom should result incidentally from the guarantee of freedom of expression in s. 2(b); (c) the recognition of a freedom to express oneself in the language of one's choice under s. 2(b) of the Canadian *Charter* and s. 3 of the Quebec *Charter* would undermine the special and limited constitutional position of the specific guarantees of language rights in s. 133 of the *Constitution Act, 1867* and ss. 16 to 23 of the Canadian *Charter* that was emphasized by the Court in *MacDonald v. City of Montreal*, [1986] 1 S.C.R. 460, and *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. v. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 S.C.R. 549; and (d) the recognition that freedom of expression includes the freedom to express oneself in the language of one's choice would be contrary to the views expressed on this issue by the European Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights.

Charte de la langue française elle-même, c'est aussi pour un peuple un moyen d'exprimer son identité culturelle. C'est aussi le moyen par lequel un individu exprime son identité personnelle et son individualité. Que le concept d'«expression» utilisé à l'al. 2b) de la *Charte* canadienne et à l'art. 3 de la *Charte* québécoise aille au-delà du simple contenu de l'expression ressort de la protection spécifiquement accordée à la «liberté de pensée, de croyance [et] d'opinion» à l'art. 2 et à la «liberté de conscience» et à la «liberté d'opinion» à l'art. 3. Cela nous permet de penser que la «liberté d'expression» est censée englober plus que le contenu de l'expression au sens étroit.

Le procureur général du Québec a opposé plusieurs moyens à la conclusion tirée par la Cour supérieure et par la Cour d'appel sur cette question dont les plus importants peuvent être ainsi résumés: a) pour déterminer le sens de la liberté d'expression, la Cour devrait faire la distinction entre le message et son véhicule, distinction dont les rédacteurs des chartes canadienne et québécoise devaient avoir connaissance; b) il se dégage de la garantie expresse des droits linguistiques énoncée aux art. 16 à 23 de la *Charte* canadienne qu'on n'a pas voulu qu'une liberté d'ordre linguistique résulte accessoirement de la liberté d'expression garantie par l'al. 2b); c) reconnaître la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix en vertu de l'al. 2b) de la *Charte* canadienne et de l'art. 3 de la *Charte* québécoise compromettrait le statut constitutionnel particulier et limité accordé aux droits linguistiques précis garantis par l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et par les art. 16 à 23 de la *Charte* canadienne, statut sur lequel cette Cour a mis l'accent dans l'arrêt *MacDonald c. Ville de Montréal*, [1986] 1 R.C.S. 460, et dans l'arrêt *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. c. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 R.C.S. 549; et d) admettre que la liberté d'expression comprend la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix irait à l'encontre des opinions données sur cette question par la Commission européenne des droits de l'homme et par la Cour européenne des droits de l'homme.

The distinction between the message and the medium was applied by Dugas J. of the Superior Court in *Devine v. Procureur général du Québec*, *supra*, in holding that freedom of expression does not include freedom to express oneself in the language of one's choice. It has already been indicated why that distinction is inappropriate as applied to language as a means of expression because of the intimate relationship between language and meaning. As one of the authorities on language quoted by the appellant Singer in the *Devine* appeal, J. Fishman, *The Sociology of Language* (1972), at p. 4, puts it: "... language is not merely a means of interpersonal communication and influence. It is not merely a carrier of content, whether latent or manifest. Language itself is content, a reference for loyalties and animosities, an indicator of social statuses and personal relationships, a marker of situations and topics as well as of the societal goals and the large-scale value-laden arenas of interaction that typify every speech community." As has been noted this quality or characteristic of language is acknowledged by the *Charter of the French Language* itself where, in the first paragraph of its preamble, it states: "Whereas the French language, the distinctive language of a people that is in the majority French-speaking, is the instrument by which that people has articulated its identity."

The second and third of the submissions of the Attorney General of Quebec which have been summarized above, with reference to the implications for this issue of the express or specific guarantees of language rights in s. 133 of the *Constitution Act, 1867*, and ss. 16 to 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, are closely related and may be addressed together. These special guarantees of language rights do not, by implication, preclude a construction of freedom of expression that includes the freedom to express oneself in the language of one's choice. A general freedom to express oneself in the language of one's choice and the special guarantees of language rights in certain areas of governmental activity or jurisdiction — the legislature and administration, the courts and education — are quite different things. The latter

Dans la décision *Devine c. Procureur général du Québec*, précité, le juge Dugas de la Cour supérieure s'est fondé sur la distinction entre le message et le véhicule par lequel il est transmis pour conclure que la liberté d'expression n'englobe pas la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix. Il a déjà été expliqué que cette distinction ne peut être appliquée à la langue comme moyen d'expression en raison du rapport intime entre langage et sens. Pour reprendre les propos de l'une des sommités en matière linguistique qu'a cités l'appelante Singer dans le pourvoi *Devine*: [TRADUCTION] «... la langue n'est pas uniquement un moyen de communication interpersonnelle et un moyen de rayonnement. Ce n'est pas seulement le véhicule d'un message latent ou manifeste. La langue est elle-même un message, un référent pour les loyautés et les animosités, un indicateur du statut social et des relations interpersonnelles, une manière de délimiter situations et sujets ainsi que les buts visés par la société et les immenses champs d'interrelation, tous chargés de valeurs, qui caractérisent chaque communauté linguistique» (J. Fishman, *The Sociology of Language* (1972), à la p. 4). Comme nous l'avons déjà fait observer, cette caractéristique de la langue est reconnue par la *Charte de la langue française* elle-même dans le premier alinéa de son préambule: «Langue distinctive d'un peuple majoritairement francophone, la langue française permet au peuple québécois d'exprimer son identité.»

Les deuxième et troisième moyens invoqués par le procureur général du Québec et résumés ci-dessus, visent ce qu'impliquent pour la question à l'étude les garanties expresses ou précises de droits linguistiques énoncées à l'art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et aux art. 16 à 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Ces moyens sont étroitement liés et peuvent être traités ensemble. Ces garanties spéciales de droits linguistiques ne font pas obstacle, par implication, à une interprétation de la liberté d'expression qui englobe la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix. La liberté générale de s'exprimer dans la langue de son choix et les garanties spéciales de droits linguistiques dans certains secteurs d'activité ou de compétence gouvernementale — la législation et l'administration, les tribunaux et l'ensei-

have, as this Court has indicated in *MacDonald*, *supra*, and *Société des Acadiens*, *supra*, their own special historical, political and constitutional basis. The central unifying feature of all of the language rights given explicit recognition in the Constitution of Canada is that they pertain to governmental institutions and for the most part they oblige the government to provide for, or at least tolerate, the use of both official languages. In this sense they are more akin to rights, properly understood, than freedoms. They grant entitlement to a specific benefit from the government or in relation to one's dealing with the government. Correspondingly, the government is obliged to provide certain services or benefits in both languages or at least permit use of either language by persons conducting certain affairs with the government. They do not ensure, as does a guaranteed freedom, that within a given broad range of private conduct, an individual will be free to choose his or her own course of activity. The language rights in the Constitution impose obligations on government and governmental institutions that are in the words of Beetz J. in *MacDonald*, a "precise scheme", providing specific opportunities to use English or French, or to receive services in English or French, in concrete, readily ascertainable and limited circumstances. In contrast, what the respondents seek in this case is a freedom as that term was explained by Dickson J. (as he then was) in *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at p. 336: "Freedom can primarily be characterized by the absence of coercion or constraint. If a person is compelled by the state or the will of another to a course of action or inaction which he would not otherwise have chosen, he is not acting of his own volition and he cannot be said to be truly free. One of the major purposes of the *Charter* is to protect, within reason, from compulsion or restraint." The respondents seek to be free of the state imposed requirement that their commercial signs and advertising be in French only, and seek the freedom, in the entirely private or non-governmental realm of commercial activity, to display signs and advertising in the language of their choice as well as that of French. Manifestly the respondents are not seeking to use the language of their choice in any form of direct relations with any branch of govern-

nement — sont des choses tout à fait différentes. Comme l'a fait observer cette Cour dans l'arrêt *MacDonald*, précité, et dans l'arrêt *Société des Acadiens*, précité, ces garanties spéciales de droits linguistiques ont un fondement historique, politique et constitutionnel qui leur est propre. Tous les droits linguistiques expressément reconnus dans la Constitution canadienne ont ceci de commun qu'ils s'appliquent aux institutions gouvernementales et que, d'une manière générale, ils obligent le gouvernement à prévoir, ou du moins à tolérer, l'emploi des deux langues officielles. En ce sens, ils s'apparentent davantage à des droits proprement dits qu'à des libertés. Ils donnent droit à un avantage précis qui est conféré par le gouvernement ou dont une personne peut jouir dans le cadre de ses rapports avec le gouvernement. Parallèlement, le gouvernement est tenu de fournir certains services ou avantages dans les deux langues officielles ou tout au moins d'autoriser les personnes faisant affaire avec le gouvernement à employer l'une ou l'autre langue. À la différence d'une liberté garantie, les droits en question n'assurent pas à un individu la liberté de choisir sa propre ligne de conduite dans le cadre d'un large champ d'activités privées. Les droits linguistiques garantis par la Constitution imposent au gouvernement et aux institutions gouvernementales des obligations qui, pour reprendre l'expression employée par le juge Beetz dans l'arrêt *MacDonald*, forment un «système précis» qui donne expressément l'option d'employer l'anglais ou le français ou de recevoir des services en anglais ou en français dans certaines circonstances concrètes, facilement déterminables et limitées. En l'espèce, par contre, ce que demandent les intimées est une liberté comme celle dont parle le juge Dickson (maintenant Juge en chef) dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, à la p. 336: «La liberté peut se caractériser essentiellement par l'absence de coercition ou de contrainte. Si une personne est astreinte par l'État ou par la volonté d'autrui à une conduite que, sans cela, elle n'aurait pas choisi d'adopter, cette personne n'agit pas de son propre gré et on ne peut pas dire qu'elle est vraiment libre. L'un des objectifs importants de la *Charte* est de protéger, dans des limites raisonnables, contre la coercition et la contrainte.» Les intimées désirent se dégager de l'exigence, imposée

ment and are not seeking to oblige government to provide them any services or other benefits in the language of their choice. In this sense the respondents are asserting a freedom, the freedom to express oneself in the language of one's choice in an area of non-governmental activity, as opposed to a language right of the kind guaranteed in the Constitution. The recognition that freedom of expression includes the freedom to express oneself in the language of one's choice does not undermine or run counter to the special guarantees of official language rights in areas of governmental jurisdiction or responsibility. The legal structure, function and obligations of government institutions with respect to the English and French languages are in no way affected by the recognition that freedom of expression includes the freedom to express oneself in the language of one's choice in areas outside of those for which the special guarantees of language have been provided.

The decisions of the European Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights on which the Attorney General of Quebec relied are all distinguishable on the same basis, apart from the fact that, as Bisson J.A. observed in the Court of Appeal, they arose in an entirely different constitutional context. They all involved claims to language rights in relations with government that would have imposed some obligation on government. The decisions of the Commission in their chronological order are as follows: *23 Inhabitants of Alsemberg and Beersel v. Belgium* (1963), 6 Yearbook of the European Convention on Human Rights 332; *Inhabitants of Leeuw-St. Pierre v. Belgium* (1965), 8 Yearbook of the European Convention on Human Rights 338; *X. v. Belgium* (1965), 8 Yearbook of the European Convention on Human Rights 282; and *X. v. Ire-*

par l'État, de faire leur publicité et leur affichage commerciaux uniquement en français et réclament la liberté, dans le domaine entièrement privé ou non gouvernemental de l'activité commerciale, de faire leur publicité et leur affichage dans la langue de leur choix ainsi qu'en français. À l'évidence, les intimées ne cherchent pas à utiliser la langue de leur choix dans des relations directes, quelles qu'elles soient, avec un organisme gouvernemental et ne cherchent pas non plus à obliger le gouvernement à leur fournir des services ou d'autres avantages dans la langue de leur choix. En cela, les intimées revendiquent une liberté, la liberté de s'exprimer dans la langue de leur choix dans un secteur d'activité non gouvernemental par opposition à un droit linguistique de la nature de ceux garantis par la Constitution. Reconnaître que la liberté d'expression englobe la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix ne compromet ni ne contredit les garanties spéciales relatives aux droits en matière de langues officielles dans des domaines relevant de la compétence ou de la responsabilité du gouvernement. La structure juridique, la fonction et les obligations des institutions gouvernementales en ce qui concerne l'anglais et le français ne sont aucunement touchées par la reconnaissance que la liberté d'expression comprend la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix en dehors des domaines pour lesquels les garanties linguistiques spéciales ont été prévues.

Indépendamment du fait que, comme l'observait le juge Bisson en Cour d'appel, elles s'inscrivent dans un contexte constitutionnel tout à fait différent, on peut faire la même distinction avec les décisions de la Commission européenne des droits de l'homme et de la Cour européenne des droits de l'homme qu'a invoquées le procureur général du Québec. En effet, il s'agissait dans toutes ces affaires de droits linguistiques qui étaient revendiqués dans le cadre de relations avec un gouvernement et qui auraient imposé une obligation au gouvernement en question. Voici dans l'ordre chronologique les décisions de la Commission: *Vingt-trois habitants d'Alsemberg et de Beersel c. Belgique* (1963), 6 Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme 333; *Habitants de Leeuw-St. Pierre c. Belgique* (1965), 8 Annuaire de la Convention européenne des droits de

land (1970), 13 Yearbook of the European Convention on Human Rights 792. The decision of the Court is the Case "*Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*" (1968), 11 Yearbook of the European Convention on Human Rights 832, which arose out of the decision of the Commission in *Alsemberg* and related applications. In *Alsemberg* and the case decided by the Court arising out of it, the claim was to the right to public education in a particular language. In *Inhabitants of Leeuw-St. Pierre, X. v. Belgium* and *X. v. Ireland*, the language right claimed was the right to receive certain administrative documents in a particular language. In the four cases decided by the Commission the applicants invoked Articles 9 and 10 of the European Convention on Human Rights in support of their claims. In the case decided by the Court, Articles 9 and 10 were not in issue because the applications had been ruled by the Commission as inadmissible in respect of those provisions. Article 9 provides for "the right to freedom of thought, conscience and religion" and Article 10 provides for "the right to freedom of expression". Reference was also made in the decisions to Articles 5(2), 6(3)(a) and (e) of the Convention. Article 5(2) provides that everyone who is arrested shall be informed promptly "in a language which he understands" of the reasons for his arrest and of any charge against him. Article 6(3)(a) provides that everyone charged with a criminal offence has the right to be informed promptly "in a language which he understands" and in detail of the nature and cause of the accusation against him. Article 6(3)(e) provides that everyone charged with a criminal offence has the right "to have the free assistance of an interpreter if he cannot understand or speak the language used in court". What the Commission decided in effect in these cases, and what the Court impliedly agreed with is that language rights of the kind claimed, involving an obligation on the part of government, could not be based on the freedom of thought and freedom of expression provided for in Articles 9 and 10 but had to be specially provided for, as are the language rights of this character in Articles 5(2), 6(3)(a) and (e). This distinction is clearly put in *Inhabitants of*

l'homme 339; *X. c. Belgique* (1965), 8 Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme 283; *X. c. Irlande* (1970), 13 Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme 793. La décision de la Cour européenne des droits de l'homme est l'*Affaire «Relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique»* (1968), 11 Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme 833; cette affaire tirait son origine de la décision rendue par la Commission dans l'affaire *Alsemberg* et relativement à des requêtes connexes. Dans l'affaire *Alsemberg*, ainsi que dans la cause qui en a résulté devant la Cour européenne des droits de l'homme, le droit linguistique revendiqué était le droit à l'enseignement public dans une langue particulière. Dans les affaires *Habitants de Leeuw-St. Pierre, X. c. Belgique* et *X. c. Irlande*, le droit linguistique revendiqué était celui de recevoir certains documents administratifs dans une langue particulière. Dans les quatre affaires sur lesquelles a statué la Commission, les requérants invoquaient à l'appui de leurs réclamations les articles 9 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans l'affaire décidée par la Cour européenne des droits de l'homme, les articles 9 et 10 ne se trouvaient pas en cause puisque la Commission avait jugé les requêtes irrecevables en ce qui les concernait. L'article 9 prévoit un «droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion» et l'article 10 un «droit à la liberté d'expression». Les décisions renvoient en outre aux articles 5(2), 6(3)a) et e) de la Convention. L'article 5(2) dispose que toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et «dans une langue qu'elle comprend», des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle. Aux termes de l'article 6(3)a), tout accusé a le droit d'être informé, dans le plus court délai, «dans une langue qu'il comprend» et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui. Quant à l'article 6(3)e), il dit que tout accusé a le droit de se «faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience». Ce que la Commission a en fait décidé dans ces affaires, et ce que la Cour européenne des droits de l'homme a implicitement accepté, est que des droits linguistiques du

Leeuw-St. Pierre, where the Commission applied the reasoning in the following quotation from one of its earlier decisions involving a claim to have "administrative formalities" completed in a particular language (at p. 348):

These considerations are obviously applicable without restriction to the applicants' grievances regarding the use of languages in administration. It is clear that one has to distort the usual meaning of the passages [Articles 9 and 10 of the Convention] if one is to transform the right to express one's thought freely in the language of one's choice into a right to complete, and insist on the completion of, all administrative formalities in that language.

The applicants' argument would only be acceptable in so far as it could be based on texts similar to Articles 5(2) and 6(3)(a) and (e) of the Convention. To admit that it might have some foundation in Articles 9 and 10 would be tantamount to attributing to those two Articles such a wide scope that the specific guarantees given in Articles 5 and 6 would have to be considered superfluous.

This reasoning, assuming it to have some persuasive authority, is entirely consistent with the distinction drawn and the conclusion reached above that the freedom of expression guaranteed by s. 2(b) of the Canadian *Charter* and s. 3 of the Quebec *Charter* includes the freedom to express oneself in the language of one's choice.

VIII

Whether the Guarantee of Freedom of Expression Extends to Commercial Expression

In argument there arose a question whether the above issue is an issue in this appeal. The Attorney General of Quebec contended that if the guarantee of freedom of expression included the freedom to express oneself in the language of one's choice the respondents must still show that the guarantee

type revendiqué, qui comportaient une obligation de la part du gouvernement, ne pouvaient être fondés sur la liberté de pensée et la liberté d'expression énoncées aux articles 9 et 10 mais devaient être spécialement prévus, comme l'étaient les droits linguistiques de cette nature garantis par les articles 5(2), 6(3)a) et e). Cette distinction est clairement exprimée dans la décision *Habitants de Leeuw-St. Pierre*, où la Commission a appliqué le raisonnement suivant de l'une de ses décisions antérieures sur une demande que certaines «formalités administratives» se fassent dans une langue particulière, à la p. 349:

Ces considérations sont manifestement, et sans restriction aucune, applicables aux griefs formulés par les requérants concernant l'emploi des langues en matière administrative. Il est clair que ce n'est pas sans détourner les textes de leur sens normal [les articles 9 et 10 de la Convention] que l'on peut transformer le droit d'exprimer librement sa pensée dans la langue de son choix en un droit d'accomplir et de voir accomplir toutes les formalités administratives dans la langue de son choix.

La thèse des requérants ne serait acceptable que dans la mesure où elle pourrait se fonder sur des textes analogues aux articles 5§2 et 6§3a) et e) de la Convention. Admettre que cette thèse puisse se fonder sur les articles 9 et 10 de la Convention reviendrait à donner à ces deux articles une portée d'une étendue telle que les garanties précises prévues aux articles 5 et 6 devraient être considérées comme inutiles.

Ce raisonnement, qui possède une certaine force convaincante même s'il ne nous lie pas, est parfaitement compatible avec la distinction déjà faite et avec la conclusion tirée ci-dessus, savoir que la liberté d'expression garantie par l'al. 2b) de la *Charte* canadienne et par l'art. 3 de la *Charte* québécoise comprend la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix.

VIII

La garantie de liberté d'expression s'étend-elle à l'expression commerciale?

Au cours des débats on s'est demandé si la question formulée ci-dessus était en litige dans ce pourvoi. D'après le procureur général du Québec, si la garantie de liberté d'expression comprend la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix, les intimées doivent encore démontrer que la

extends to commercial expression. The respondents disputed this on the ground that the challenged provisions are directed to the language used and not to regulation of the substantive content of the expression. At the same time they made alternative submissions that the guarantee extended to commercial expression. The Attorney General of Quebec is correct on this issue: there cannot be a guaranteed freedom to express oneself in the language of one's choice in respect of a form or kind of expression that is not covered by the guarantee of freedom of expression. The question whether the guarantee of freedom of expression in s. 2(b) of the Canadian *Charter* and s. 3 of the Quebec *Charter* extends to the kind of expression contemplated by ss. 58 and 69 of the *Charter of the French Language*, which for convenience is referred to as commercial expression, is therefore an issue in this appeal. The submissions that were made on the question of commercial expression in the *Devine* and *Irwin Toy* appeals will be considered in determining that issue in this appeal.

It was not disputed that the public signs and posters, the commercial advertising, and the firm name referred to in ss. 58 and 69 of the *Charter of the French Language* are forms of expression, and it was also assumed or accepted in argument that the expression contemplated by these provisions may be conveniently characterized or referred to as commercial expression. Sections 58 and 69 appear in Chapter VII of the *Charter of the French Language*, entitled "The Language of Commerce and Business". It must be kept in mind, however, that while the words "commercial expression" are a convenient reference to the kind of expression contemplated by the provisions in issue, they do not have any particular meaning or significance in Canadian constitutional law, unlike the corresponding expression "commercial speech", which in the United States has been recognized as a particular category of speech entitled to First Amendment protection of a more limited character than that enjoyed by other kinds of speech. The issue in the appeal is not whether the guarantee of freedom of expression in s. 2(b) of the Canadian *Charter* and s. 3 of the Quebec *Charter* should be construed as extending to particular categories of expression, giving rise to dif-

garantie s'étend à l'expression commerciale. Les intimées ont contesté cet argument, soutenant que les dispositions attaquées concernent la langue utilisée et ne réglementent pas ce qui est exprimé. Elles ont néanmoins présenté des arguments subsidiaires pour démontrer que la garantie s'applique également à l'expression commerciale. Sur cette question, le procureur général du Québec a raison: il ne peut y avoir de liberté garantie de s'exprimer dans la langue de son choix pour une forme ou un type d'expression qui n'est pas protégé par la garantie de liberté d'expression. Il nous faut donc déterminer, en l'espèce, si la garantie de liberté d'expression à l'al. 2b) de la *Charte* canadienne et à l'art. 3 de la *Charte* québécoise s'étend au type d'expression envisagé aux art. 58 et 69 de la *Charte de la langue française*, appelée par souci de commodité «expression commerciale». Les moyens soulevés dans les pourvois *Devine* et *Irwin Toy* sur la question de l'expression commerciale seront examinés dans le cadre de notre étude de cette même question en l'espèce.

Personne n'a contesté que l'affichage public, la publicité commerciale et les raisons sociales mentionnés aux art. 58 et 69 de la *Charte de la langue française* constituaient des modes d'expression. Il a également été tenu pour acquis ou accepté à l'audience que le type d'expression envisagé par ces dispositions pouvaient être qualifié d'expression commerciale. Les articles 58 et 69 se trouvent au chapitre VII de la *Charte de la langue française*, qui s'intitule «La langue du commerce et des affaires». N'oublions cependant pas que, si les mots «expression commerciale» représentent une façon pratique de désigner le type d'expression dont il s'agit dans les dispositions en cause, ils n'ont aucune signification ni aucun sens particuliers en droit constitutionnel canadien. En cela ils diffèrent de son équivalent «discours commercial» (*commercial speech*), qui a été reconnu aux États-Unis comme une catégorie particulière de discours bénéficiant, en vertu du premier amendement, d'une protection plus restreinte que celle accordée à d'autres types de discours. La question qui se pose en l'espèce n'est pas de savoir si la garantie de liberté d'expression à l'al. 2b) de la *Charte* canadienne et à l'art. 3 de la *Charte* québécoise doit être interprétée comme englobant des catégories

ficult definitional problems, but whether there is any reason why the guarantee should not extend to a particular kind of expression, in this case the expression contemplated by ss. 58 and 69 of the *Charter of the French Language*. Because, however, the American experience with the First Amendment protection of "commercial speech" was invoked in argument, as it has been in other cases, both for and against the recognition in Canada that the guarantee of freedom of expression extends to the kinds of expression that may be described as commercial expression, it is convenient to make brief reference to it at this point.

In *Valentine v. Chrestensen*, 316 U.S. 52 (1942), the Supreme Court of the United States declined to afford First Amendment protection to speech which did no more than propose a commercial transaction. Some thirty-four years later, in *Virginia State Board of Pharmacy v. Virginia Citizens Consumer Council Inc.*, 425 U.S. 748 (1976), the Supreme Court affirmed a repudiation of the notion that commercial speech constituted an unprotected exception to the First Amendment guarantee. *Virginia Pharmacy* concerned a Virginia statute which prohibited pharmacists from advertising prices for prescription drugs. The statute was challenged by customers who asserted a First Amendment right to receive drug price information that the pharmacist wished to communicate. The speech at issue was purely commercial in that it simply proposed a commercial transaction. By holding that price advertising was not outside the First Amendment, the Court rejected the central premise of the commercial speech doctrine — that is, that business advertising which merely solicits a commercial transaction is susceptible to government regulation on the same terms as any other aspect of the market place. The reasons of Blackmun J., writing for the Court, focus on the informative function of the speech from the point of view of the listener whose interest, it was said, "may be as keen, if not keener by far, than his interest in the day's most urgent political debate" (p. 763). The rationale stated by the Court for a First Amendment protection of commercial speech was the interest of the individual consumer and the

particulières d'expression, ce qui donnerait lieu à d'épineux problèmes de définitions, mais plutôt de savoir s'il existe une raison pour laquelle la garantie ne devrait pas s'étendre à un type particulier d'expression, en l'occurrence celle envisagée par les art. 58 et 69 de la *Charte de la langue française*. Toutefois, comme l'expérience américaine dans le domaine de la protection du «discours commercial» en vertu du premier amendement a été invoquée en l'espèce et dans d'autres affaires, tant pour défendre que pour contester la thèse selon laquelle il convient de reconnaître au Canada que la garantie de liberté d'expression s'étend au type d'expression que l'on appelle l'expression commerciale, il est utile d'en traiter brièvement ici.

Dans l'affaire *Valentine v. Chrestensen*, 316 U.S. 52 (1942), la Cour suprême des États-Unis a refusé de faire bénéficier de la protection du premier amendement tout discours qui ne faisait rien d'autre que proposer une opération commerciale. Trente-quatre ans plus tard, dans l'arrêt *Virginia State Board of Pharmacy v. Virginia Citizens Consumer Council Inc.*, 425 U.S. 748 (1976), la Cour suprême a confirmé une décision rejetant l'idée que le discours commercial constituait une exception non protégée à la garantie accordée par le premier amendement. L'affaire *Virginia Pharmacy* portait sur une loi de Virginie qui interdisait aux pharmaciens de faire de la publicité sur les prix des médicaments délivrés sur ordonnance. La loi a été contestée par des clients qui faisaient valoir, en vertu du premier amendement, un droit de recevoir les renseignements que le pharmacien désirait leur communiquer sur les prix des médicaments. Il s'agissait d'un discours purement commercial puisqu'il se limitait à proposer une opération commerciale. En concluant que la publicité concernant les prix n'échappait pas à l'application du premier amendement, la Cour a écarté la prémisse fondamentale de la doctrine du discours commercial selon laquelle la publicité commerciale qui se limite à inviter une opération commerciale peut être réglementée par le gouvernement comme tout autre aspect des activités commerciales. Le juge Blackmun, qui a rédigé le jugement de la Cour, a centré ses motifs sur la fonction informative que remplit le discours du point de vue de l'auditeur qui s'y intéresse, dit-il, [TRADUCTION]

society generally in the free flow of commercial information as indispensable to informed economic choice. The reasons are careful to note, however, that although commercial speech is protected it is entitled to a lesser degree of protection than that afforded to other forms of speech. The Court rejected the argument that the public could be kept in ignorance to prevent lawful conduct that the government deems harmful, stating that "people will perceive their own best interests if only they are well enough informed, and that the best means to that end is to open the channels of communication rather than to close them" (p. 770). The implication of the decision in *Virginia Pharmacy* was that the State may not completely suppress truthful and non-misleading advertising of lawful products on the ground that the information to be conveyed would have a harmful effect.

By 1980, when the Court decided *Central Hudson Gas & Electric Corp. v. Public Service Commission of New York*, 447 U.S. 557 (1980), it was apparent that some control of truthful advertising was legitimate as long as the regulation directly advanced a substantial state interest. Powell J., writing for the Court, formulated a four-part analysis for determining whether a particular regulation of commercial speech is consistent with the First Amendment, which he summed up as follows at p. 566:

In commercial speech cases, then, a four-part analysis has developed. At the outset, we must determine whether the expression is protected by the First Amendment. For commercial speech to come within that provision, it at least must concern lawful activity and not be misleading. Next, we ask whether the asserted governmental interest is substantial. If both inquiries yield positive answers, we must determine whether the regulation directly advances the governmental interest asserted,

«peut-être aussi vivement, sinon beaucoup plus vivement, qu'aux questions politiques les plus pressantes» (p. 763). D'après la Cour, la protection accordée au discours commercial en vertu du premier amendement se justifiait par l'intérêt du consommateur et de la société en général à la libre circulation de l'information commerciale qui est indispensable pour la prise de décisions économiques éclairées. Il prend cependant soin de souligner dans ses motifs que, si le discours commercial est protégé, la protection dont il bénéficie est moindre que celle accordée à d'autres types de discours. Affirmant que [TRADUCTION] «des gens sauront déterminer où est leur intérêt, pour peu qu'ils soient assez bien renseignés, et que le meilleur moyen d'y parvenir est d'ouvrir les voies de communication plutôt que de les fermer» (p. 770), la Cour a repoussé l'argument selon lequel le public pouvait être tenu dans l'ignorance afin d'empêcher une conduite légale que le gouvernement considère comme nuisible. Il ressort implicitement de l'arrêt *Virginia Pharmacy* que l'État ne saurait supprimer complètement une publicité véridique et non trompeuse concernant des produits légaux en faisant valoir que les renseignements à communiquer auraient un effet nuisible.

Dès 1980, année où la Cour suprême des États-Unis a rendu l'arrêt *Central Hudson Gas & Electric Corp. v. Public Service Commission of New York*, 447 U.S. 557 (1980), il était évident qu'une publicité véridique pouvait légitimement être soumise à une certaine réglementation pourvu que cette réglementation serve directement à promouvoir un intérêt étatique substantiel. Le juge Powell, auteur des motifs de la Cour, a proposé une analyse en quatre parties pour déterminer si une réglementation particulière du discours commercial était compatible avec le premier amendement. Il résume son analyse à la p. 566:

[TRADUCTION] Donc en matière de discours commercial, une analyse en quatre temps a été élaborée. Au départ, il faut déterminer si l'expression est protégée par le premier amendement. Pour que le discours commercial soit assujéti à cette disposition, il doit d'abord se rapporter à une activité légale et ne pas être de nature à induire en erreur. Il faut ensuite se demander si l'intérêt allégué par le gouvernement est substantiel. Dans l'hypothèse d'une réponse affirmative à chacune de ces

and whether it is not more extensive than is necessary to serve that interest.

He had earlier elaborated the test, as applied to the means chosen to serve the particular governmental interest, as follows at p. 564:

The State must assert a substantial interest to be achieved by restrictions on commercial speech. Moreover, the regulatory technique must be in proportion to that interest. The limitation on expression must be designed carefully to achieve the State's goal. Compliance with this requirement may be measured by two criteria. First, the restriction must directly advance the state interest involved; the regulation may not be sustained if it provides only ineffective or remote support for the government's purpose. Second, if the governmental interest could be served as well by a more limited restriction on commercial speech, the excessive restrictions cannot survive.

It has been observed that this test is very similar to the test that was adopted by this Court in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, for justification under s. 1 of the *Charter*. The *Central Hudson* test has been described as "an uneasy compromise" between competing strains of commercial speech theory. It is an attempt to balance the legitimacy of government regulations intended to protect consumers from harmful commercial speech with the belief that a free market in ideas and information is necessary to an informed and autonomous consumer.

In *Posadas de Puerto Rico Associates v. Tourism Co. of Puerto Rico*, 106 S.Ct. 2968 (1986), the Court applied the *Central Hudson* test in a manner that attracted much criticism as reflecting, in the opinion of some commentators, an excessively deferential attitude to government regulation in the face of little or no demonstration by the state that the legislative means it had adopted either directly advanced the asserted substantial interest or minimally restricted first amendment interests. See, for example, Philip B. Kurland, "*Posadas de*

questions, il faut déterminer si la réglementation en question sert à promouvoir directement l'intérêt gouvernemental allégué et si elle n'est pas plus étendue qu'il ne faut pour servir cet intérêt.

^a Le juge Powell avait auparavant énoncé ce critère applicable aux moyens choisis pour servir l'intérêt gouvernemental particulier, dans les termes suivants, à la p. 564:

^b [TRADUCTION] L'État doit faire valoir un intérêt substantiel à servir par des restrictions apportées au discours commercial. De plus, le mode de réglementation doit être proportionné à cet intérêt. La restriction imposée à l'expression doit être soigneusement conçue pour atteindre l'objectif visé par l'État. L'observation de cette exigence peut-être vérifiée selon deux critères. En premier lieu, la restriction doit servir à promouvoir directement l'intérêt étatique en question; la réglementation ne saurait être maintenue si elle ne soutient que d'une façon inefficace ou indirecte le but que vise le gouvernement. En deuxième lieu, si l'intérêt gouvernemental peut aussi bien être servi par une restriction plus limitée du discours commercial, les restrictions excessives doivent être écartées.

^e Il a été dit que ce critère se rapproche beaucoup de celui qu'a adopté cette Cour dans l'arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, pour établir une justification fondée sur l'article premier de la *Charte*. Le critère formulé dans l'arrêt *Central Hudson* a été qualifié de «compromis précaire» entre des tendances divergentes de la théorie du discours commercial. Il tente en réalité de concilier la légitimité de règlements gouvernementaux destinés à protéger les consommateurs contre un discours commercial nuisible et la croyance que la libre circulation des idées et de l'information est nécessaire pour que les consommateurs soient bien renseignés et autonomes.

^h Dans l'affaire *Posadas de Puerto Rico Associates v. Tourism Co. of Puerto Rico*, 106 S.Ct. 2968 (1986), la Cour a appliqué le critère énoncé dans l'arrêt *Central Hudson* d'une manière qui lui a attiré beaucoup de critiques parce que, selon certains commentateurs, la Cour avait fait preuve d'une attitude excessivement déférente à l'égard de la réglementation gouvernementale, alors que l'État n'avait pas suffisamment démontré que les moyens législatifs adoptés servaient directement l'intérêt substantiel allégué ou encore qu'ils restrei-

Puerto Rico v. Tourism Company: “’Twas Strange, ’Twas Passing Strange; ’Twas Pitiful, ’Twas Wondrous Pitiful,” [1986] *Sup. Ct. Rev.* 1; and “The Supreme Court—Leading Cases” (1986), 100 *Harv. L. Rev.* 100, at p. 172. *Posadas* reflects how differences of view or emphasis in the application of the *Central Hudson* test can determine the effective extent of the protection of commercial speech from legislative limitation or restriction. It reveals the tension between two values: the value of the free circulation of commercial information and the value of consumer protection against harmful commercial speech. The American experience with the constitutional protection of commercial speech further indicates the difficulties inherent in its application, in particular the degree to which the courts are involved in the evaluation of regulatory policy in the field of consumer protection. The American jurisprudence with respect to commercial speech has been the subject of much scholarly analysis and criticism. Among the leading articles are the following: Jackson and Jeffries, “Commercial Speech: Economic Due Process and the First Amendment” (1979), 65 *Va. L. Rev.* 1; Weinberg, “Constitutional Protection of Commercial Speech” (1982), 82 *Colum. L. Rev.* 720; and Lively, “The Supreme Court and Commercial Speech: New Words with an Old Message” (1987), 72 *Minn. L. Rev.* 289. There is also an analysis of the American jurisprudence in the very helpful article on commercial expression by Professor Robert J. Sharpe, “Commercial Expression and the Charter” (1987), 37 *U. of T.L.J.* 229.

In the case at bar Boudreault J. in the Superior Court held that the guarantee of freedom of expression in s. 3 of the Quebec *Charter* extended to commercial expression. He relied particularly on the reasoning in the American decisions, quoting at length from the judgment of Blackmun J. in *Virginia Pharmacy* for the rationale underlying the protection of commercial speech in the United States. He emphasized, as does that case, that it is

gnaient le moins possible les intérêts protégés par le premier amendement. Voir, par exemple, Philip B. Kurland, «*Posadas de Puerto Rico v. Tourism Company*: ‘’Twas Strange, ’Twas Passing Strange; ’Twas Pitiful, ’Twas Wondrous Pitiful.’» [1986] *Sup. Ct. Rev.* 1; et «The Supreme Court—Leading Cases» (1986) 100 *Harv. L. Rev.* 100, à la p. 172. On voit dans l’arrêt *Posadas* de quelle manière le point de vue adopté ou l’insistance sur un aspect donné du critère formulé dans l’arrêt *Central Hudson* peuvent déterminer l’étendue réelle de la protection du discours commercial contre sa limitation ou sa restriction par le législateur. L’arrêt *Posadas* révèle un tiraillement entre deux valeurs: celle de la libre diffusion de l’information commerciale et celle de la protection du consommateur contre le discours commercial nuisible. De plus, l’expérience américaine dans le domaine de la protection constitutionnelle du discours commercial illustre les difficultés inhérentes à son application et en particulier le rôle que les tribunaux sont appelés à jouer dans l’évaluation de politiques de réglementation en matière de protection du consommateur. La jurisprudence américaine sur le discours commercial a été l’objet d’abondantes analyses et critiques dans la doctrine. Parmi les principaux articles nous trouvons: Jackson et Jeffries, «Commercial Speech: Economic Due Process and the First Amendment» (1979), 65 *Va. L. Rev.* 1; Weinberg, «Constitutional Protection of Commercial Speech» (1982), 82 *Colum. L. Rev.* 720; et Lively, «The Supreme Court and Commercial Speech: New Words with an Old Message» (1987), 72 *Minn. L. Rev.* 289. Notons également une analyse de la jurisprudence américaine dans un article très utile du professeur Robert J. Sharpe et traitant de l’expression commerciale: «Commercial Expression and the Charter» (1987), 37 *U. of T.L.J.* 229.

En l’espèce, le juge Boudreault de la Cour supérieure a statué que la liberté d’expression garantie par l’art. 3 de la *Charte* québécoise s’étendait à l’expression commerciale. Pour cela, il s’est fondé tout particulièrement sur le raisonnement adopté dans les décisions américaines et a cité de longs extraits tirés des motifs du juge Blackmun qui, dans l’affaire *Virginia Pharmacy*, explique la justification de la protection du discours commercial

not only the speaker but the listener who has an interest in freedom of expression. In the Court of Appeal, Bisson J.A. applied the judgment of the majority of the Court on this issue in *Irwin Toy Ltd. v. Procureur général du Québec*, [1986] R.J.Q. 2441, and quoted from the opinions of Jacques J.A. and Vallerand J.A. in that case. In *Irwin Toy*, Jacques J.A. held that there was no basis on the face of s. 2(b) of the Canadian Charter for distinguishing, in respect of the guarantee of freedom of expression, between different kinds of expression, whether they be of a political, artistic, cultural or other nature. He held that commercial expression was as much entitled to protection as other kinds of expression because of the important role played by it in assisting persons to make informed economic choices. He added, however, that commercial expression might be subject to reasonable limits under s. 1 of the Canadian Charter of a kind that would not be reasonable in the case of political expression. While Jacques J.A. did not refer explicitly to the American jurisprudence on commercial speech, his general approach to the question of commercial expression would appear to contemplate a result similar to that reached in the American cases: the constitutional protection of freedom of commercial expression but to a lesser degree than that accorded to political expression. Vallerand J.A. expressed a similar view, indicating his agreement with the rationale for the protection of commercial expression reflected in the American cases: the individual and societal interest in the free flow of commercial information as indispensable to informed economic decisions.

In the course of argument reference was made to two other Canadian decisions which reflect the contrasting positions on the question whether freedom of expression should extend to commercial expression: the majority decision of the Ontario Divisional Court in *Re Klein and Law Society of Upper Canada* (1985), 16 D.L.R. (4th) 489, and

aux États-Unis. Le juge Boudreault a souligné, comme on l'a fait dans l'arrêt *Virginia Pharmacy*, que non seulement celui qui parle mais aussi celui qui l'écoute a un intérêt dans la liberté d'expression. En Cour d'appel, le juge Bisson a appliqué l'opinion majoritaire de la Cour d'appel sur cette question dans l'affaire *Irwin Toy Ltd. c. Procureur général du Québec*, [1986] R.J.Q. 2441, et a cité des extraits des motifs des juges Jacques et Vallerand dans cette affaire. Dans *Irwin Toy*, le juge Jacques avait conclu que la rédaction de l'al. 2b) de la Charte canadienne ne permettait pas de faire des distinctions, en ce qui concerne la garantie de liberté d'expression, entre divers types d'expression, qu'ils soient de nature politique, artistique, culturelle ou autre. Selon lui, l'expression commerciale devait être protégée au même titre que les autres types d'expression en raison du rôle important qu'elle joue en facilitant les choix économiques éclairés. Il a cependant ajouté que l'expression commerciale pouvait, en vertu de l'article premier de la Charte canadienne, être soumise à des limites qui pouvaient être raisonnables pour ce type d'expression mais qui ne le seraient pas dans le cas de l'expression politique. Bien que le juge Jacques n'ait pas mentionné expressément la jurisprudence américaine sur le discours commercial, sa façon générale d'aborder la question de l'expression commerciale paraît tendre à un résultat semblable à celui des décisions américaines, c'est-à-dire une protection constitutionnelle de la liberté d'expression commerciale, mais dans une mesure moindre que l'expression politique. Le juge Vallerand a émis une opinion similaire dans laquelle il s'est dit d'accord avec la justification de la protection de l'expression commerciale telle qu'elle se dégage de la jurisprudence américaine: l'intérêt qu'ont les particuliers et la société dans la libre diffusion de l'information commerciale qui est indispensable à la prise de décisions économiques éclairées.

Au cours des débats, mention a été faite de deux autres décisions canadiennes reflétant les différents points de vue opposés sur la question de savoir si la liberté d'expression devrait s'étendre à l'expression commerciale. Il s'agit de l'arrêt rendu par la Cour divisionnaire de l'Ontario, à la majorité, dans l'affaire *Re Klein and Law Society of*

the unanimous decision of the Albertá Court of Appeal in *Re Grier and Alberta Optometric Association* (1987), 42 D.L.R. (4th) 327. In *Klein*, on which the Attorney General of Quebec and those who supported his contention that freedom of expression should not extend to commercial expression placed particular reliance, the relevant issue was whether the Rules of Professional Conduct of the Law Society of Upper Canada prohibiting fee advertising by solicitors infringed the guarantee of freedom of expression in s. 2(b) of the *Charter*. After referring to the pre-*Charter* decisions on freedom of speech and the American jurisprudence on commercial speech, Callaghan J., with whom Eberle J. concurred, concluded that the guarantee of freedom of expression in s. 2(b) should not extend to commercial expression. He held that commercial expression was unrelated to political expression, which in his view was the principal if not exclusive object of the protection afforded by s. 2(b). He said at p. 532: "The Charter reflects a concern with the political rights of the individual and does not, in my view, reflect a similar concern with the economic sphere nor with its incidents such as commercial speech" and "*Prima facie* then, the freedom of expression guaranteed by s. 2(b) of the Charter would appear to apply to the expression of ideas relating to the political and governmental domains of the country. (I leave aside the question of whether or not artistic expression falls within s. 2(b))." After a very full discussion of American jurisprudence and experience with respect to the First Amendment protection of commercial speech Callaghan J. expressed the view that there were good reasons for not following it, among them the extent to which such protection involved the courts in a difficult case-by-case review of regulatory policy. He concluded as follows at p. 539: "I would conclude that there is no reason to expand the meaning of the word "expression" in s. 2(b) of the Charter to cover pure commercial speech. Commercial speech contributes nothing to democratic government because it says nothing about how people are governed or how they should govern themselves. It does not relate to government policies or matters of public concern essential to a democratic process. It pertains to the economic

Upper Canada (1985), 16 D.L.R. (4th) 489, et de l'arrêt unanime de la Cour d'appel de l'Alberta dans l'affaire *Re Grier and Alberta Optometric Association* (1987), 42 D.L.R. (4th) 327. Dans l'affaire *Klein*, sur laquelle se fondent particulièrement le procureur général du Québec et ceux qui l'appuient pour dire que la liberté d'expression ne devrait pas comprendre l'expression commerciale, la question pertinente était de savoir si les Rules of Professional Conduct de la Law Society of Upper Canada qui interdisent aux avocats de faire de la publicité concernant leurs honoraires, portaient atteinte à la liberté d'expression garantie par l'al. 2b) de la *Charte*. Citant les décisions antérieures à la *Charte* portant sur la liberté d'expression ainsi que la jurisprudence américaine traitant du discours commercial, le juge Callaghan, à l'avis duquel a souscrit le juge Eberle, a conclu que la liberté d'expression garantie par l'al. 2b) ne devrait pas s'étendre à l'expression commerciale. Selon lui, l'expression commerciale n'a aucun rapport avec l'expression politique, laquelle est l'objet principal, sinon exclusif, de la protection accordée par l'al. 2b). À la page 532, le juge Callaghan affirme: [TRADUCTION] «La Charte traduit une préoccupation à l'égard des droits politiques de l'individu qu'elle n'exprime pas, à mon avis, à l'égard du domaine économique ni à l'égard de ce qui s'y rattache, par exemple le discours commercial.» Puis: [TRADUCTION] «De prime abord donc, la liberté d'expression garantie par l'al. 2b) de la Charte paraît s'appliquer à l'expression d'idées se rapportant aux sphères politique et gouvernementale du pays. (Je laisse de côté la question de savoir si l'expression artistique relève de l'al. 2b)).» Après une analyse très poussée de la jurisprudence et de l'expérience américaines en matière de protection du discours commercial en vertu du premier amendement, le juge Callaghan se dit d'avis qu'il y a de bonnes raisons de ne pas suivre l'exemple américain, l'une d'elles étant que cette protection astreint les tribunaux à la tâche difficile de contrôler cas par cas la politique de réglementation. À la page 539, il arrive à la conclusion suivante: [TRADUCTION] «Je conclus qu'il n'y a aucune raison d'élargir le sens du mot «expression» qui figure à l'al. 2b) de la Charte de manière à lui faire englober le discours purement commercial. Le dis-

realm and is a matter appropriate to regulation by the Legislature." Henry J., dissenting, adopted the rationale reflected in the American decisions for the protection of commercial expression, emphasizing the indispensable role played by commercial advertising in the functioning of the market economy, the performance of which is of vital concern to the body politic.

In *Grier*, the Alberta Court of Appeal (Lieberman, Kerans and Irving J.J.A.) held that a brochure mailed by a licensed optometrist to patients and others quoting prices for various services was protected expression within the meaning of s. 2(b) of the *Charter*. It declined to follow *Klein* on the question of commercial expression and expressed agreement with the decision of the Quebec Court of Appeal in *Irwin Toy* on that question. In the course of a discussion of the protected value that justifies a guarantee of freedom of commercial expression under s. 2(b) Kerans J.A. quoted with approval from the statement in that case by Jacques J.A. of the rationale for the protection of commercial expression. He added at p. 336: "The valued activity engaged here, then, is the dissemination of service and product information for consumer protection."

The submissions of the Attorney General of Quebec and those who supported him on this issue may be summarized as follows. The scope of a guaranteed freedom must be determined, as required by *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, *supra*, in the light of the character and larger objects of the Canadian *Charter* and the linguistic, philosophic and historical context of the particular freedom. There is no historical basis for a guarantee of

cours commercial n'apporte rien au système de gouvernement démocratique parce qu'il ne dit rien sur la façon dont un peuple est gouverné ni sur la manière dont il devrait se gouverner. Il est étranger aux politiques gouvernementales et aux questions d'intérêt public qui constituent des éléments essentiels du processus démocratique. Le discours commercial concerne le domaine économique et c'est au législateur qu'il appartient de le réglementer.» Le juge Henry, dissident, a suivi les décisions américaines en adoptant leur justification de la protection de l'expression commerciale. À ce propos, il a souligné le rôle indispensable de la publicité commerciale dans une économie de marché, dont la bonne marche revêt une importance vitale pour le corps politique.

Dans l'arrêt *Grier*, la Cour d'appel de l'Alberta (les juges Lieberman, Kerans et Irving) a jugé qu'une brochure faisant état du prix de différents services, qu'un optométriste licencié avait envoyée par la poste à des clients et à d'autres personnes, était une forme d'expression qui bénéficiait de la protection de l'al. 2b) de la *Charte*. Refusant de suivre l'arrêt *Klein* sur la question de l'expression commerciale, la cour s'est dite d'accord avec ce qu'avait décidé la Cour d'appel du Québec à ce sujet dans l'affaire *Irwin Toy*. Dans le cadre d'une étude de la valeur protégée qui justifie que la liberté d'expression commerciale soit garantie en vertu de l'al. 2b), le juge Kerans a cité avec approbation l'énoncé, fait par le juge Jacques dans l'affaire *Irwin Toy*, de la raison fondamentale de la protection de l'expression commerciale. Il a ajouté, à la p. 336: [TRADUCTION] «Donc, l'activité importante dont il s'agit en l'espèce est la diffusion d'information sur des produits et des services afin d'assurer la protection du consommateur.»

L'argumentation du procureur général du Québec et de ceux qui l'ont soutenu sur ce point se résume à ceci: conformément à l'exigence posée dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, précité, l'étendue d'une liberté garantie doit se déterminer en fonction de la nature de la *Charte* canadienne et de ses objets de portée plus générale ainsi qu'en fonction du contexte linguistique, philosophique et historique dans lequel s'insère la liberté en ques-

freedom of commercial expression in pré-*Charter* jurisprudence, in which recognition was given, on the basis of the division of powers and the "implied bill of rights", to freedom of political expression. Freedom of expression appears in both the Canadian *Charter* and the Quebec *Charter* under the heading of "Fundamental Freedoms"; there is nothing fundamental about commercial expression. A guarantee of freedom of expression which embraces commercial advertising would be the protection of an economic right, when both the Canadian *Charter* and the Quebec *Charter* clearly indicate that they are not concerned with the protection of such rights. The American decisions recognizing a limited First Amendment protection for commercial speech must be seen in the context of a constitution that protects the right of property, whereas that right was deliberately omitted from the protection afforded by s. 7 of the Canadian *Charter*. This Court, in refusing to constitutionalize the right to strike, has recognized that the Canadian *Charter* does not extend to economic rights or freedoms. To extend freedom of expression beyond political expression, and possibly artistic and cultural expression, would trivialize that freedom and lead inevitably to the adoption of different justificatory standards under s. 1 according to the kind of expression involved. The terms of s. 1, as interpreted and applied by the courts, do not permit of such differential application. Freedom of commercial expression, and in particular commercial advertising, does not serve any of the values that would justify its constitutional protection. Commercial advertising is manipulative and seeks to condition or control economic choice rather than to provide the basis of a truly informed choice. As the American experience shows, the recognition of a limited protection for commercial expression involves an evaluation of regulatory policy that is better left to the legislature. Academic criticism of the American approach to commercial speech and judicial expression of misgivings concerning it provide sufficient reason for declining to follow it.

tion. Aucun fondement historique d'une garantie de liberté d'expression commerciale ne se dégage de la jurisprudence antérieure à la *Charte*, jurisprudence qui reconnaissait l'existence d'une liberté d'expression politique fondée sur le partage des pouvoirs et sur une «charte des droits implicite». Tant dans la *Charte* canadienne que dans la *Charte* québécoise la liberté d'expression figure sous la rubrique «Libertés fondamentales». Or, l'expression commerciale n'a rien de fondamental. Une garantie de liberté d'expression qui inclurait la publicité commerciale serait la protection d'un droit économique alors qu'il ressort nettement et de la *Charte* canadienne et de la *Charte* québécoise qu'elles ne visent pas à protéger de tels droits. Quant aux décisions américaines accordant au discours commercial, en vertu du premier amendement, une protection limitée, elles doivent être placées dans le contexte d'une constitution qui protège le droit de propriété, droit qui a été délibérément exclu de la protection offerte par l'art. 7 de la *Charte* canadienne. Cette Court, en refusant de conclure que le droit de grève est garanti par la Constitution, a reconnu que la *Charte* canadienne ne s'étend pas aux droits ou libertés d'ordre économique. Donner à la liberté d'expression une portée qui dépasse l'expression politique et, peut-être, l'expression artistique et culturelle, reviendrait à banaliser cette liberté et conduirait inévitablement à l'adoption, aux fins de l'article premier, de normes justificatives qui différencieraient suivant le type d'expression en cause. Le texte de l'article premier, tel qu'il a été interprété et appliqué par les tribunaux, n'admet pas cette inégalité d'application. La liberté d'expression commerciale, surtout dans le domaine de la publicité commerciale, ne sert à promouvoir aucune des valeurs pouvant justifier sa protection en vertu de la Constitution. La publicité commerciale vise à manipuler le public et cherche à conditionner ou à diriger les choix économiques plutôt qu'à fournir les données de base nécessaires à la prise d'une décision éclairée. Comme le montre l'expérience américaine, la reconnaissance d'une protection limitée pour l'expression commerciale implique une évaluation de la politique de réglementation qu'il vaudrait mieux laisser au législateur. Les critiques doctrinales ainsi que les réserves exprimées par les tribunaux justifient amplement qu'on n'adopte pas la position américaine à l'égard du discours commercial.

It is apparent to this Court that the guarantee of freedom of expression in s. 2(b) of the Canadian Charter and s. 3 of the Quebec Charter cannot be confined to political expression, important as that form of expression is in a free and democratic society. The pre-Charter jurisprudence emphasized the importance of political expression because it was a challenge to that form of expression that most often arose under the division of powers and the "implied bill of rights", where freedom of political expression could be related to the maintenance and operation of the institutions of democratic government. But political expression is only one form of the great range of expression that is deserving of constitutional protection because it serves individual and societal values in a free and democratic society.

The post-Charter jurisprudence of this Court has indicated that the guarantee of freedom of expression in s. 2(b) of the Charter is not to be confined to political expression. In holding, in *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573, that secondary picketing was a form of expression within the meaning of s. 2(b) the Court recognized that the constitutional guarantee of freedom of expression extended to expression that could not be characterized as political expression in the traditional sense but, if anything, was in the nature of expression having an economic purpose. Although the authority canvassed by McIntyre J. on the importance of freedom of expression tended to emphasize political expression, his own statement of the importance of this freedom clearly included expression that could be characterized as having other than political significance, where he said of freedom of expression at p. 583: "It is one of the fundamental concepts that has formed the basis for the historical development of the political, social and educational institutions of western society."

Various attempts have been made to identify and formulate the values which justify the consti-

La Cour estime que la liberté d'expression garantie par l'al. 2b) de la *Charte* canadienne et par l'art. 3 de la *Charte* québécoise ne peut se limiter à l'expression politique, si importante soit-elle dans une société libre et démocratique. Si la jurisprudence antérieure à la *Charte* a insisté sur l'importance de l'expression politique, cela tenait à ce qu'elle était la forme d'expression qui donnait le plus souvent lieu à des contestations fondées sur le partage des pouvoirs et sur la «charte des droits implicite» et que, dans ce contexte, la liberté d'expression politique pouvait être rattachée au maintien et au fonctionnement des institutions d'un gouvernement démocratique. L'expression politique n'est toutefois qu'une forme d'expression dans la grande diversité de types d'expression qui méritent une protection constitutionnelle parce qu'ils servent à promouvoir certaines valeurs individuelles et collectives dans une société libre et démocratique.

Selon les arrêts rendus par cette Cour depuis l'entrée en vigueur de la *Charte*, la liberté d'expression garantie par l'al. 2b) de la *Charte* ne se limite pas à l'expression politique. En concluant dans l'arrêt *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573, que le piquetage secondaire constituait une forme d'expression au sens de l'al. 2b), la Cour a reconnu que la liberté d'expression garantie par la Constitution englobait une forme d'expression qui ne pouvait être qualifiée d'expression politique au sens traditionnel mais qui était plutôt de la nature d'une expression ayant un but économique. Quoique la doctrine et la jurisprudence examinées tendent à mettre l'accent sur l'expression politique, il est clair que le juge McIntyre, dans sa propre déclaration concernant l'importance de la liberté d'expression, englobe une expression qui peut être définie comme ayant une importance autre que politique. En effet, il dit, à la p. 583: «Elle constitue l'un des concepts fondamentaux sur lesquels repose le développement historique des institutions politiques, sociales et éducatives de la société occidentale.»

On a tenté à plusieurs reprises de cerner et de formuler les valeurs justifiant la protection consti-

tutional protection of freedom of expression. Probably the best known is that of Professor Thomas I. Emerson in his article, "Toward a General Theory of the First Amendment" (1963), 72 *Yale L.J.* 877, where he sums up these values as follows at p. 878:

The values sought by society in protecting the right to freedom of expression may be grouped into four broad categories. Maintenance of a system of free expression is necessary (1) as assuring individual self-fulfillment, (2) as a means of attaining the truth, (3) as a method of securing participation by the members of the society in social, including political, decision-making, and (4) as maintaining the balance between stability and change in society.

The third and fourth of these values would appear to be closely related if not overlapping. Generally the values said to justify the constitutional protection of freedom of expression are stated as three-fold in nature, as appears from the article by Professor Sharpe referred to above on "Commercial Expression and the Charter", where he speaks of the three "rationales" for such protection as follows at p. 232:

The first is that freedom of expression is essential to intelligent and democratic self-government The second theory is that freedom of expression protects an open exchange of views, thereby creating a competitive market-place of ideas which will enhance the search for the truth

The third theory values expression for its own sake. On this view, expression is seen as an aspect of individual autonomy. Expression is to be protected because it is essential to personal growth and self-realization.

While these attempts to identify and define the values which justify the constitutional protection of freedom of expression are helpful in emphasizing the most important of them, they tend to be formulated in a philosophical context which fuses the separate questions of whether a particular form or act of expression is within the ambit of the interests protected by the value of freedom of expression and the question whether that form or

tutionnelle de la liberté d'expression. La tentative la plus connue est probablement celle du professeur Thomas I. Emerson dans son article intitulé «Toward a General Theory of the First Amendment» (1963), 72 *Yale L.J.* 877, où il résume dans les termes suivants, à la p. 878, les valeurs en question:

[TRADUCTION] Les valeurs que la société vise à promouvoir par la protection du droit à la liberté d'expression peuvent se grouper en quatre grandes catégories. Le maintien d'un système de libre expression est nécessaire (1) pour permettre l'épanouissement personnel des individus, (2) pour permettre la recherche de la vérité, (3) pour obtenir la participation des membres de la société à la prise de décisions d'intérêt social, y compris dans le domaine politique, et (4) pour maintenir un équilibre entre la stabilité et le changement dans la société.

Les troisième et quatrième valeurs, si elles ne se chevauchent pas, paraissent étroitement liées. D'une manière générale, les valeurs qu'on prétend justifier par la protection constitutionnelle de la liberté d'expression sont présentées comme comportant trois aspects. C'est ce qui se dégage de l'article susmentionné du professeur Sharpe intitulé «Commercial Expression and the Charter», où il parle des trois «raisons d'être» d'une telle protection dans le passage suivant tiré de la p. 232:

[TRADUCTION] La première, est que la liberté d'expression est nécessaire pour qu'un peuple puisse se gouverner intelligemment et démocratiquement [...] La deuxième théorie est que la liberté d'expression protège la libre diffusion d'opinions, créant une certaine concurrence sur le marché des idées et facilitant par là la recherche de la vérité . . .

La troisième théorie valorise l'expression pour sa valeur intrinsèque. Suivant ce point de vue, l'expression est un aspect de l'autonomie individuelle et doit être protégée parce qu'elle est indispensable au développement et à l'épanouissement personnels.

Ces tentatives de définition des valeurs qui justifient la protection constitutionnelle de la liberté d'expression ont leur utilité pour mettre en relief les plus importantes d'entre elles. Toutefois, elles sont, d'une manière générale, formulées dans un contexte philosophique qui soude la question de savoir si tel mode ou telle forme d'expression fait partie des intérêts protégés par la valeur qu'est la liberté d'expression, à celle de savoir si, en dernière

act of expression, in the final analysis, deserves protection from interference under the structure of the Canadian *Charter* and the Quebec *Charter*. These are two distinct questions and call for two distinct analytical processes. The first, at least for the Canadian *Charter*, is to be determined by the purposive approach to interpretation set out by this Court in *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145, and *Big M Drug Mart Ltd.*, *supra*. The second, the question of the limitation on the protected values, is to be determined under s. 1 of the *Charter* as interpreted in *Oakes*, *supra*, and *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713. The division between the two analytical processes has been established by this Court in the above decisions. First, consideration will be given to the interests and purposes that are meant to be protected by the particular right or freedom in order to determine whether the right or freedom has been infringed in the context presented to the court. If the particular right or freedom is found to have been infringed, the second step is to determine whether the infringement can be justified by the state within the constraints of s. 1. It is within the perimeters of s. 1 that courts will in most instances weigh competing values in order to determine which should prevail.

In order to address the issues presented by this case it is not necessary for the Court to delineate the boundaries of the broad range of expression deserving of protection under s. 2(b) of the Canadian *Charter* or s. 3 of the Quebec *Charter*. It is necessary only to decide if the respondents have a constitutionally protected right to use the English language in the signs they display, or more precisely, whether the fact that such signs have a commercial purpose removes the expression contained therein from the scope of protected freedom.

In our view, the commercial element does not have this effect. Given the earlier pronouncements of this Court to the effect that the rights and freedoms guaranteed in the Canadian *Charter*

analyse, ce mode ou cette forme d'expression mérite, sous le régime de la *Charte* canadienne et de la *Charte* québécoise, une protection contre toute atteinte. Ces deux questions distinctes appellent deux analyses distinctes. La première question, dans le contexte de la *Charte* canadienne du moins, doit être tranchée par l'emploi de la méthode d'interprétation fondée sur l'objet qui a été exposé par cette Cour dans les arrêts *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, et *Big M Drug Mart Ltd.*, précité. La seconde question, qui concerne les limites à imposer aux valeurs protégées, doit être réglée par l'application de l'article premier de la *Charte* tel qu'il est interprété dans l'arrêt *Oakes*, précité, et dans l'arrêt *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713. La séparation des deux démarches analytiques a été établie par cette Cour dans les arrêts susmentionnés. Nous allons d'abord examiner les intérêts et les objets que la liberté ou le droit en question visent à protéger afin de déterminer s'il y a eu violation de ce droit ou de cette liberté dans le cas présenté à la Cour. Si nous concluons qu'il y a eu atteinte à la liberté ou au droit en question, nous devons déterminer, en second lieu, si l'État peut justifier cette atteinte en respectant les limites imposées par l'article premier, car c'est dans le cadre des paramètres définis à l'article premier que, le plus souvent, les tribunaux devront s'opposer des valeurs opposées afin de décider laquelle doit primer.

Pour répondre aux questions soulevées en l'espèce, il n'est pas nécessaire que la Cour trace les limites du vaste éventail des types d'expression qui méritent la protection de l'al. 2b) de la *Charte* canadienne ou de l'art. 3 de la *Charte* québécoise. Il suffit de décider si les intimées ont un droit protégé par la Constitution d'utiliser la langue anglaise dans leur affichage ou, plus précisément, si le fait que l'affichage en question vise un but commercial exclut l'expression qu'il comporte du champ d'application de la liberté garantie.

À notre avis, son caractère commercial n'a pas cet effet. Étant donné que cette Cour a déjà affirmé à plusieurs reprises que les droits et libertés garantis par la *Charte* canadienne doivent rece-

should be given a large and liberal interpretation, there is no sound basis on which commercial expression can be excluded from the protection of s. 2(b) of the *Charter*. It is worth noting that the courts below applied a similar generous and broad interpretation to include commercial expression within the protection of freedom of expression contained in s. 3 of the Quebec *Charter*. Over and above its intrinsic value as expression, commercial expression which, as has been pointed out, protects listeners as well as speakers plays a significant role in enabling individuals to make informed economic choices, an important aspect of individual self-fulfillment and personal autonomy. The Court accordingly rejects the view that commercial expression serves no individual or societal value in a free and democratic society and for this reason is undeserving of any constitutional protection.

Rather, the expression contemplated by ss. 58 and 69 of the *Charter of the French Language* is expression within the meaning of both s. 2(b) of the Canadian *Charter* and s. 3 of the Quebec *Charter*. This leads to the conclusion that s. 58 infringes the freedom of expression guaranteed by s. 3 of the Quebec *Charter* and s. 69 infringes the guaranteed freedom of expression under both s. 2(b) of the Canadian *Charter* and s. 3 of the Quebec *Charter*. Although the expression in this case has a commercial element, it should be noted that the focus here is on choice of language and on a law which prohibits the use of a language. We are not asked in this case to deal with the distinct issue of the permissible scope of regulation of advertising (for example to protect consumers) where different governmental interests come into play, particularly when assessing the reasonableness of limits on such commercial expression pursuant to s. 1 of the Canadian *Charter* or to s. 9.1 of the Quebec *Charter*. It remains to be considered whether the limit imposed on freedom of expression by ss. 58 and 69 is justified under either s. 1 of the Canadian *Charter* or s. 9.1 of the Quebec *Charter*, as the case may be.

voir une interprétation large et libérale, il n'y a aucune raison valable d'exclure l'expression commerciale de la protection de l'al. 2b) de la *Charte*. Notons que les tribunaux d'instance inférieure ont eu recours au même genre d'interprétation large et généreuse pour faire bénéficier l'expression commerciale de la protection accordée à la liberté d'expression par l'art. 3 de la *Charte* québécoise. Au-delà de sa valeur intrinsèque en tant que mode d'expression, l'expression commerciale qui, répétons-le, protège autant celui qui s'exprime que celui qui l'écoute, joue un rôle considérable en permettant aux individus de faire des choix économiques éclairés, ce qui représente un aspect important de l'épanouissement individuel et de l'autonomie personnelle. La Cour rejette donc l'opinion selon laquelle l'expression commerciale ne sert aucune valeur individuelle ou sociale dans une société libre et démocratique et, pour cette raison, ne mérite aucune protection constitutionnelle.

Bien au contraire, l'expression envisagée aux art. 58 et 69 de la *Charte de la langue française* est une expression au sens de l'al. 2b) de la *Charte* canadienne et au sens de l'art. 3 de la *Charte* québécoise. En conséquence, l'art. 58 porte atteinte à la liberté d'expression garantie par l'art. 3 de la *Charte* québécoise et l'art. 69 porte atteinte à la liberté d'expression protégée par l'al. 2b) de la *Charte* canadienne et par l'art. 3 de la *Charte* québécoise. Bien que l'expression considérée ait un aspect commercial, il faut souligner que l'accent est mis, en l'espèce, sur le choix de la langue et sur une loi qui interdit l'emploi d'une langue. On ne nous demande pas de traiter ici de la question distincte de savoir quelle portée acceptable pourrait avoir la réglementation de la publicité (pour protéger les consommateurs, par exemple) quand divers intérêts gouvernementaux entrent en jeu, surtout lorsqu'il s'agit d'évaluer le caractère raisonnable des restrictions apportées à une telle expression commerciale, selon l'article premier de la *Charte* canadienne et l'art. 9.1 de la *Charte* québécoise. Il reste donc à déterminer si la restriction imposée à la liberté d'expression par les art. 58 et 69 est justifiée soit en vertu de l'article premier de la *Charte* canadienne, soit en vertu de l'art. 9.1 de la *Charte* québécoise, selon le cas.

IX

Whether the Limit Imposed on Freedom of Expression by ss. 58 and 69 of the *Charter of the French Language* is Justified Under s. 9.1 of the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms* and s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*

The issues raised in this part are as follows: (a) the meaning of s. 9.1 of the *Quebec Charter* and whether its role and effect are essentially different from that of s. 1 of the *Canadian Charter*; (b) whether the requirement of the exclusive use of French by ss. 58 and 69 of the *Charter of the French Language* is a limit within the meaning of s. 9.1 and s. 1; (c) whether the material (hereinafter referred to as the s. 1 and s. 9.1 materials) relied on by the Attorney General of Quebec in justification of the limit is properly before the Court; and (d) whether the material justifies the prohibition of the use of any language other than French.

A. *The Meaning of s. 9.1 of the Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*

The issue here is whether s. 9.1 is a justificatory provision similar in its purpose and effect to s. 1 of the *Canadian Charter* and if so what is the test to be applied under it. Section 9.1 is worded differently from s. 1, and it is convenient to set out the two provisions again for comparison, as well as the test under s. 1. Section 9.1 of the *Quebec Charter of Human Rights and Freedoms*, which was added to the *Charter* by *An Act to amend the Charter of Human Rights and Freedoms*, S.Q. 1982, c. 61, s. 2 and entered into force by proclamation on October 1, 1983, reads as follows:

9.1. In exercising his fundamental freedoms and rights, a person shall maintain a proper regard for democratic values, public order and the general well-being of the citizens of Québec.

In this respect, the scope of the freedoms and rights, and limits to their exercise, may be fixed by law.

Section 1 of the *Canadian Charter* provides:

IX

La restriction imposée à la liberté d'expression par les art. 58 et 69 de la *Charte de la langue française* est-elle justifiée en vertu de l'art. 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Les questions soulevées dans la présente partie sont les suivantes: a) Quel est le sens de l'art. 9.1 de la *Charte* québécoise et son rôle et son effet diffèrent-ils sensiblement de ceux de l'article premier de la *Charte* canadienne? b) L'exigence de l'usage exclusif du français posée par les art. 58 et 69 de la *Charte de la langue française* constitue-t-elle une restriction aux fins de l'art. 9.1 et de l'article premier? c) Les documents (ci-après appelés les documents se rapportant à l'article premier et à l'art. 9.1) sur lesquels s'appuie le procureur général du Québec pour justifier la restriction étaient-ils admissibles devant cette Cour? d) Les documents en question justifient-ils l'interdiction de l'usage d'une langue autre que le français?

A. *Le sens de l'art. 9.1 de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec*

Il s'agit de déterminer tout d'abord si l'art. 9.1 est une disposition justificative dont l'objet et l'effet sont similaires à ceux de l'article premier de la *Charte* canadienne et, dans l'affirmative, quel est le critère applicable en vertu de cet article. Le texte de l'art. 9.1 diffère de celui de l'article premier et il convient, pour des fins de comparaison, de reproduire encore les deux dispositions et d'énoncer également le critère à appliquer en vertu de l'article premier. L'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec y a été ajouté par la *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1982, chap. 61, art. 2, et est entré en vigueur par proclamation le 1^{er} octobre 1983. En voici le texte:

9.1. Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice.

L'article premier de la *Charte* canadienne dit:

1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

The test under s. 1 of the *Canadian Charter* was laid down by this Court in *R. v. Oakes, supra*, and restated by the Chief Justice in *R. v. Edwards Books and Art Ltd., supra*, as follows at pp. 768-69:

Two requirements must be satisfied to establish that a limit is reasonable and demonstrably justified in a free and democratic society. First, the legislative objective which the limitation is designed to promote must be of sufficient importance to warrant overriding a constitutional right. It must bear on a "pressing and substantial concern". Second, the means chosen to attain those objectives must be proportional or appropriate to the ends. The proportionality requirement, in turn, normally has three aspects: the limiting measures must be carefully designed, or rationally connected, to the objective; they must impair the right as little as possible; and their effects must not so severely trench on individual or group rights that the legislative objective, albeit important, is nevertheless outweighed by the abridgment of rights. The Court stated that the nature of the proportionality test would vary depending on the circumstances. Both in articulating the standard of proof and in describing the criteria comprising the proportionality requirement the Court has been careful to avoid rigid and inflexible standards.

It was suggested in argument that because of its quite different wording s. 9.1 was not a justificatory provision similar to s. 1 but merely a provision indicating that the fundamental freedoms and rights guaranteed by the *Quebec Charter* are not absolute but relative and must be construed and exercised in a manner consistent with the values, interests and considerations indicated in s. 9.1 — "democratic values, public order and the general well-being of the citizens of Québec." In the case at bar the Superior Court and the Court of Appeal held that s. 9.1 was a justificatory provision corresponding to s. 1 of the *Canadian Charter* and that it was subject, in its application, to a similar test of

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Le critère applicable aux fins de l'article premier de la *Charte canadienne* a été formulé par cette Cour dans l'arrêt *R. c. Oakes*, précité, et reformulé par le Juge en chef dans l'arrêt *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, précité, dans les termes suivants, aux pp. 768 et 769:

Pour établir qu'une restriction est raisonnable et que sa justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, il faut satisfaire à deux exigences. En premier lieu, l'objectif législatif que la restriction vise à promouvoir doit être suffisamment important pour justifier la suppression d'un droit garanti par la Constitution. Il doit se rapporter à des «préoccupations urgentes et réelles». En second lieu, les moyens choisis pour atteindre ces objectifs doivent être proportionnels ou appropriés à ces fins. La proportionnalité requise, à son tour, comporte normalement trois aspects: les mesures restrictives doivent être soigneusement conçues pour atteindre l'objectif en question, ou avoir un lien rationnel avec cet objectif; elles doivent être de nature à porter le moins possible atteinte au droit en question et leurs effets ne doivent pas empiéter sur les droits individuels ou collectifs au point que l'objectif législatif, si important soit-il, soit néanmoins supplanté par l'atteinte aux droits. La Cour a affirmé que la nature du critère de proportionnalité pourrait varier en fonction des circonstances. Tant dans son élaboration de la norme de preuve que dans sa description des critères qui comprennent l'exigence de proportionnalité, la Cour a pris soin d'éviter de fixer des normes strictes et rigides.

On a soutenu à l'audience qu'en raison de son libellé tout à fait différent, l'art. 9.1 n'est pas une disposition justificative analogue à l'article premier, mais simplement une disposition indiquant que les libertés et droits fondamentaux garantis par la *Charte québécoise* ne sont pas absolus mais relatifs et doivent donc s'interpréter et s'exercer d'une manière compatible avec les valeurs, les intérêts et les considérations mentionnées à l'art. 9.1, soit les «valeurs démocratiques», «l'ordre public» et le «bien-être général des citoyens du Québec». En l'espèce, la Cour supérieure et la Cour d'appel ont conclu que l'art. 9.1 était une disposition justificative correspondant à l'article

rational connection and proportionality. This Court agrees with that conclusion. The first paragraph of s. 9.1 speaks of the manner in which a person must exercise his fundamental freedoms and rights. That is not a limit on the authority of government but rather does suggest the manner in which the scope of the fundamental freedoms and rights is to be interpreted. The second paragraph of s. 9.1, however — “In this respect, the scope of the freedoms and rights, and limits to their exercise, may be fixed by law” — does refer to legislative authority to impose limits on the fundamental freedoms and rights. The words “In this respect” refer to the words “maintain a proper regard for democratic values, public order and the general well-being of the citizens of Québec”. Read as a whole, s. 9.1 provides that limits to the scope and exercise of the fundamental freedoms and rights guaranteed may be fixed by law for the purpose of maintaining a proper regard for democratic values, public order and the general well-being of the citizens of Quebec. That was the view taken of s. 9.1 in both the Superior Court and the Court of Appeal. As for the applicable test under s. 9.1, Boudreault J. in the Superior Court quoted with approval from a paper delivered by Raynold Langlois, Q.C., entitled “Les clauses limitatives des Chartes canadienne et québécoise des droits et libertés et le fardeau de la preuve”, and published in *Perspectives canadiennes et européennes des droits de la personne* (1986), in which the author expressed the view that under s. 9.1 the government must show that the restrictive law is neither irrational nor arbitrary and that the means chosen are proportionate to the end to be served. In the Court of Appeal, Bisson J.A. adopted essentially the same test. He said that under s. 9.1 the government has the onus of demonstrating on a balance of probabilities that the impugned means are proportional to the object sought. He also spoke of the necessity that the government show the absence of an irrational or arbitrary character in the limit imposed by law and that there is a rational link between the means and the end pursued. We are in general agreement with this approach. The Attorney General of Quebec submitted that s. 9.1 left more scope to the legislature than s. 1 and only conferred judicial control of “la

premier de la *Charte* canadienne et que son application était soumise à un critère semblable de proportionnalité et de lien rationnel. La Cour souscrit à cette conclusion. Le premier alinéa de l’art. 9.1 parle de la façon dont une personne doit exercer des libertés et des droits fondamentaux. Ce n’est pas une limitation du pouvoir du gouvernement, mais plutôt une indication de la manière d’interpréter l’étendue de ces libertés et droits fondamentaux. Toutefois, le second alinéa de l’art. 9.1 («La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l’exercice.») traite bien du pouvoir du législateur d’imposer des limites aux libertés et droits fondamentaux. L’expression «à cet égard» renvoie au membre de phrase «dans le respect des valeurs démocratiques, de l’ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec». Pris dans son ensemble, l’art. 9.1 prévoit que la loi peut fixer des limites à l’étendue et à l’exercice des libertés et droits fondamentaux garantis pour assurer le respect des valeurs démocratiques, de l’ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec. C’est ainsi que la Cour supérieure et la Cour d’appel ont envisagé l’art. 9.1. Pour ce qui est du critère à appliquer aux fins de l’art. 9.1, le juge Boudreault de la Cour supérieure a cité et approuvé des extraits d’une étude présentée par M^e Raynold Langlois, c.r., intitulée «Les clauses limitatives des Chartes canadienne et québécoise des droits et libertés et le fardeau de la preuve», publiée dans *Perspectives canadiennes et européennes des droits de la personne* (1986). Dans cette étude, l’auteur exprime l’avis que, pour se prévaloir de l’art. 9.1, le gouvernement doit démontrer que la loi restrictive n’est ni irrationnelle ni arbitraire et que les moyens choisis sont proportionnés au but visé. En Cour d’appel, le juge Bisson a retenu essentiellement le même critère. Selon lui, il incombe au gouvernement, en vertu de l’art. 9.1, de prouver selon la prépondérance des probabilités que les moyens attaqués sont proportionnels à l’objet qu’on veut atteindre. Il a parlé en outre de l’obligation qu’a le gouvernement d’établir l’absence d’un caractère irrationnel ou arbitraire dans la restriction imposée par la loi ainsi que l’existence d’un lien rationnel entre les moyens employés et la fin poursuivie. D’une manière générale, nous approuvons cette façon d’aborder la

finalité des lois”, which this Court understands to mean the purposes or objects of the law limiting a guaranteed freedom or right, and not the means chosen to attain the purpose or object. What this would mean is that it would be a sufficient justification if the purpose or object of legislation limiting a fundamental freedom or right fell within the general description provided by the words “democratic values, public order and the general well-being of the citizens of Québec”. It cannot have been intended that s. 9.1 should confer such a broad and virtually unrestricted legislative authority to limit fundamental freedoms and rights. Rather, it is an implication of the requirement that a limit serve one of these ends that the limit should be rationally connected to the legislative purpose and that the legislative means be proportionate to the end to be served. That is implicit in a provision that prescribes that certain values or legislative purposes may prevail in particular circumstances over a fundamental freedom or right. That necessarily implies a balancing exercise and the appropriate test for such balancing is one of rational connection and proportionality.

B. *Whether the Prohibition of the Use of Any Language Other than French by ss. 58 and 69 of the Charter of the French Language is a “Limit” on Freedom of Expression Within the Meaning of s. 1 of the Canadian Charter and s. 9.1 of the Quebec Charter*

The respondents contended that ss. 58 and 69 of the *Charter of the French Language* were not subject to justification under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* because they prescribe a denial or negation of freedom of expression rather than a limit on it within the meaning of that provision. In support of this contention they referred to the opinion to this effect of Deschênes C.J. in the Superior Court and of a majority of the Court of Appeal in *Quebec Association of Protestant School Boards v. Procureur général du Québec*, [1982] C.S. 673, at pp. 689-93; [1983] C.A. 77, at p. 78. They submitted

question. Le procureur général du Québec a fait valoir que l’art. 9.1 laisse au législateur une plus grande latitude que l’article premier et autorise seulement un contrôle judiciaire portant sur «la finalité des lois», expression qui, selon la Cour, désignerait les buts ou les objets de la loi qui limite un droit ou une liberté garantis et non les moyens choisis pour réaliser le but ou l’objet. Cela signifie qu’il y aurait une justification suffisante si le but ou l’objet d’une loi limitant une liberté ou un droit fondamentaux relevait de la description générale se dégageant des mots «des valeurs démocratiques, de l’ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec». Il ne se peut pas qu’on ait voulu conférer par l’art. 9.1 un pouvoir législatif aussi large, et presque illimité, de restreindre les libertés et droits fondamentaux. Il s’agit plutôt de l’exigence que la restriction serve un de ces buts, qu’elle ait un lien rationnel avec l’objet législatif et que les moyens employés par le législateur soient proportionnés au but visé. Une telle exigence est implicite dans une disposition prescrivant que certaines valeurs ou certains objets législatifs peuvent dans des circonstances précises prévaloir sur une liberté ou un droit fondamentaux. Cela implique nécessairement la recherche d’un juste équilibre et le critère à suivre pour y parvenir consiste à se demander s’il existe un lien rationnel et s’il y a proportionnalité.

B. *L’interdiction de l’emploi d’une langue autre que le français aux art. 58 et 69 de la Charte de la langue française est-elle une restriction de la liberté d’expression au sens de l’article premier de la Charte canadienne et de l’art. 9.1 de la Charte québécoise?*

Les intimées ont soutenu que les art. 58 et 69 de la *Charte de la langue française* ne peuvent pas se justifier en vertu de l’article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés* parce qu’ils prescrivent le déni ou la négation de la liberté d’expression plutôt que d’y apporter une restriction au sens où l’entend l’article premier. Pour étayer cet argument, elles se sont référées à l’opinion du juge en chef Deschênes de la Cour supérieure et à l’opinion majoritaire de la Cour d’appel dans l’affaire *Quebec Association of Protestant School Boards v. Procureur général du Québec*, [1982] C.S. 673, aux pp. 689 à 693; [1983] C.A. 77, à la p. 78.

that while this Court did not rule on the general question whether a denial or negation of a guaranteed right or freedom could be a limit within s. 1, it did not expressly or implicitly disavow the opinion expressed by the Superior Court and the Court of Appeal (*Attorney General of Quebec v. Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 S.C.R. 66, at p. 78). A similar submission was made with respect to the distinction between the negation of a right or freedom and a limit on it by the respondent in *Irwin Toy*, relying on the judgment of this Court in the *Quebec Association of Protestant School Boards* case. In the case at bar, although Boudreault J. did not allude to this question, Bisson J.A. in the Court of Appeal referred to it, without basing his judgment on it. He said he wondered whether it was even a case where the legislation was susceptible of justification under s. 1 since it was a case of a negation pure and simple of freedom of expression because s. 58 prohibited the use of any language other than French. He said he would be tempted to apply what was said by this Court in *Attorney General of Quebec v. Quebec Association of Protestant School Boards*, *supra*, quoting from the following passage of the Court's judgment at p. 88:

The provisions of s. 73 of *Bill 101* collide directly with those of s. 23 of the *Charter*, and are not limits which can be legitimized by s. 1 of the *Charter*. Such limits cannot be exceptions to the rights and freedoms guaranteed by the *Charter* nor amount to amendments of the *Charter*. An Act of Parliament or of a legislature which, for example, purported to impose the beliefs of a State religion would be in direct conflict with s. 2(a) of the *Charter*, which guarantees freedom of conscience and religion, and would have to be ruled of no force or effect without the necessity of even considering whether such legislation could be legitimized by s. 1. The same applies to Chapter VIII of *Bill 101* in respect of s. 23 of the *Charter*.

In the *Quebec Association of Protestant School Boards* case, the minority language educational rights created by s. 23 of the Canadian *Charter* were, as the Court observed, of a very specific, special and limited nature, unlike the fundamental rights and freedoms guaranteed by other provisions. They were well defined rights for specific

Suivant la thèse des intimées, si cette Cour n'a pas statué sur la question générale de savoir si le déni ou la négation d'un droit ou d'une liberté garantis peut constituer une restriction aux fins de l'article premier, elle n'a désavoué ni expressément ni implicitement l'opinion de la Cour supérieure et de la Cour d'appel (*Procureur général du Québec c. Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 R.C.S. 66, à la p. 78). Invoquant l'arrêt *Quebec Association of Protestant School Boards* de cette Cour, l'intimée dans l'affaire *Irwin Toy* a avancé un argument similaire quant à la distinction entre la négation et la restriction d'un droit ou d'une liberté. En l'espèce, le juge Boudreault n'a pas fait allusion à cette question. Le juge Bisson de la Cour d'appel en a parlé, mais sans en faire le fondement de son jugement. Il s'est demandé si c'était même un cas où la loi en question était susceptible de justification en vertu de l'article premier car il s'agissait d'une négation pure et simple de la liberté d'expression puisque l'art. 58 interdisait l'emploi de toute autre langue que le français. À ce qu'affirmait le juge Bisson, il avait été tenté d'appliquer ce que cette Cour avait dit dans l'arrêt *Procureur général du Québec c. Quebec Association of Protestant School Boards*, précité, dont il a cité l'extrait suivant, à la p. 88 de l'arrêt de la Cour:

Les dispositions de l'art. 73 de la *Loi 101* heurtent de front celles de l'art. 23 de la *Charte* et ne sont pas des restrictions qui peuvent être légitimées par l'art. 1 de la *Charte*. Ces restrictions ne peuvent être des dérogations aux droits et libertés garantis par la *Charte* ni équivaloir à des modifications de la *Charte*. Une loi du Parlement ou d'une législature qui par exemple prétendrait imposer les croyances d'une religion d'État entrerait en conflit direct avec l'al. 2a) de la *Charte* qui garantit la liberté de conscience et de religion, et devrait être déclarée inopérante sans qu'il y ait même lieu de se demander si une telle loi est susceptible d'être légitimée par l'art. 1. Il en va de même pour le chapitre VIII de la *Loi 101* vis-à-vis de l'art. 23 de la *Charte*.

Dans l'affaire *Quebec Association of Protestant School Boards*, les droits à l'instruction dans la langue de la minorité garantis par l'art. 23 de la *Charte* canadienne revêtaient, comme l'a fait remarquer la Cour, un caractère très précis, particulier et limité, à la différence des libertés et droits fondamentaux garantis par d'autres dispositions. Il

classes of persons. In the opinion of the Court, the effect of ss. 72 and 73 of Bill 101 was to create an exception to s. 23 for Quebec, that is, to make it inapplicable as a whole in Quebec. There was thus what amounted to a complete denial in Quebec of the rights created by s. 23. The extent of the denial was co-extensive with the potential exercise of the very specific and limited rights created by s. 23. Such an exception to s. 23, as the Court characterized it, was tantamount to an impermissible attempt to override or amend s. 23. An exception of such effect could not be a limit within the meaning of s. 1 of the *Charter*. Thus in so far as the distinction between a complete denial of a right or freedom and a limitation of it is concerned, the *Quebec Association of Protestant School Boards* is a rather unique example of a truly complete denial of guaranteed rights — a denial that is co-extensive with the complete scope of the potential exercise of the rights. The decision is thus not authority for the proposition that where the effect of a legislative provision is to deny or prohibit the exercise of a guaranteed right or freedom in a limited area of its potential exercise that provision cannot be a limit on the right or freedom subject to justification under s. 1.

In the opinion of this Court, apart from the rare case of a truly complete denial of a guaranteed right or freedom in the sense indicated above, the distinction between the negation of a right or freedom and the limitation of it is not a sound basis for denying the application of s. 1 of the *Charter*. Many, if not most, legislative qualifications of a right or freedom in a particular area of its potential exercise will amount to a denial of the right or freedom to that limited extent. If this effect were to mean that s. 1 could have no application in such a case, the section could have little application in practice. On the other hand, the distinction between a limit that permits no exercise of a guaranteed right or freedom in a limited area of its potential exercise and one that permits a qualified exercise of it may be relevant to the application of the test of proportionality under s. 1. That was the sense in which Wilson J. was applying the distinction between a complete denial of a right or freedom and a limitation of it

s'agissait de droits bien définis qu'on reconnaissait à des catégories déterminées de personnes. De l'avis de la Cour, les art. 72 et 73 de la Loi 101 avaient pour effet de créer, pour le Québec, une exception à l'art. 23, c'est-à-dire de le rendre entièrement inapplicable dans l'ensemble du Québec. Il y avait donc dans cette province négation totale des droits garantis par l'art. 23. L'effet des art. 72 et 73 était d'annuler la possibilité d'exercer les droits très précis et limités énoncés à l'art. 23. Une telle restriction, selon la Cour, équivalait à une tentative inadmissible de passer outre à l'art. 23 ou de le modifier. Or, une dérogation ayant cet effet ne pourrait être une restriction au sens envisagé à l'article premier de la *Charte*. Donc, en ce qui concerne la distinction entre une négation totale d'un droit ou d'une liberté et une restriction qu'on y apporte, l'arrêt *Quebec Association of Protestant School Boards* représente un exemple assez unique de négation totale de droits garantis, car la négation correspond à tout l'ensemble du champ d'application des droits en question. Cet arrêt n'établit donc pas la proposition selon laquelle ne pourrait être justifiée en vertu de l'article premier une disposition législative ayant pour effet d'interdire, dans un champ limité, l'exercice d'un droit ou d'une liberté garantis.

La Cour estime que, mise à part la situation rare d'une négation complète d'un droit ou d'une liberté garantis comme dans l'exemple qui précède, on ne saurait à bon droit se fonder sur la distinction entre la négation et la restriction d'un droit ou d'une liberté pour refuser d'appliquer l'article premier de la *Charte*. Un bon nombre, sinon la plupart, des restrictions apportées par le législateur à un droit ou à une liberté, dans un domaine particulier où il pourrait être exercé constituera, dans la mesure du domaine visé, une négation de ce droit ou de cette liberté. S'il devait en résulter que l'article premier ne s'applique pas dans un tel cas, il n'aurait en pratique qu'une application extrêmement limitée. Par ailleurs, la distinction entre une restriction qui interdit l'exercice d'un droit ou d'une liberté garantis dans un domaine limité où il pourrait être exercé et une restriction qui permet un exercice restreint peut être pertinente pour l'application du critère de proportionnalité en vertu de l'article premier. C'est dans ce sens-là que

in *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30, when she said at p. 183: "Section 251 of the *Criminal Code* takes the decision away from the woman at all stages of her pregnancy. It is a complete denial of the woman's constitutionally protected right under s. 7, not merely a limitation on it. It cannot, in my opinion, meet the proportionality test in *Oakes*. It is not sufficiently tailored to the legislative objective and does not impair the woman's right "as little as possible". It cannot be saved under s. 1."

C. *The Admissibility of the s. 1 and s. 9.1 Materials Submitted in Justification of the Limit Imposed on Freedom of Expression by ss. 58 and 69 of the Charter of the French Language*

In the Superior Court, the Attorney General of Quebec did not offer material in justification under s. 1 of the Canadian *Charter* or s. 9.1 of the Quebec *Charter*, presumably on the assumption that s. 2(b) did not apply by reason of the override provision in s. 214 of the *Charter of the French Language* and that s. 3 of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms* did not yet take precedence over s. 58 of the *Charter of the French Language*. Moreover, at the time the case was heard in the Superior Court this Court had not yet given the indication of the nature of the onus on the government under s. 1 of the Canadian *Charter*, beginning with the observations in *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357, at pp. 383-84, *Hunter v. Southam Inc.*, *supra*, at p. 169, and *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, at p. 217, and culminating in the analysis of the onus under s. 1 to be found in *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, *supra*, and *R. v. Oakes*, *supra*.

In the Court of Appeal the Attorney General of Quebec attached to his factum certain material of a justificatory nature which Bisson J.A. referred to

le juge Wilson, dans l'affaire *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30, a appliqué la distinction entre la négation totale d'un droit ou d'une liberté et une limitation qui y est apportée quand elle a dit, à la p. 183: «L'article 251 du *Code criminel* enlève cette décision à la femme à tous les stades de la grossesse. C'est une dénégation complète du droit constitutionnellement garanti à la femme par l'art. 7, non une simple limitation de celui-ci. L'article ne saurait, à mon avis, répondre au critère de proportionnalité de l'arrêt *Oakes*. Il n'est pas suffisamment adapté à l'objectif législatif et ne porte pas atteinte au droit de la femme «le moins possible». Il ne saurait être sauvegardé en vertu de l'article premier.»

C. *L'admissibilité des documents produits aux fins de l'article premier et de l'art. 9.1 pour justifier la restriction imposée à la liberté d'expression par les art. 58 et 69 de la Charte de la langue française*

En Cour supérieure, le procureur général du Québec, tenant probablement pour acquis que l'al. 2b) ne s'appliquait pas en raison de la disposition dérogatoire de l'art. 214 de la *Charte de la langue française* et que l'art. 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec n'avait pas encore préséance sur l'art. 58 de la *Charte de la langue française*, n'a produit aucun document justificatif, ni aux fins de l'article premier de la *Charte* canadienne ni aux fins de l'art. 9.1 de la *Charte* québécoise. De plus, à l'époque où l'affaire a été entendue par la Cour supérieure, cette Cour n'avait pas encore donné d'indications quant à la nature du fardeau incombant au gouvernement en vertu de l'article premier de la *Charte* canadienne, ce qu'elle a fait d'abord dans des observations figurant dans *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357, aux pp. 383 et 384, *Hunter c. Southam Inc.*, précité, à la p. 169, et *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, à la p. 217, et finalement dans l'analyse du fardeau imposé par l'article premier qu'on trouve dans *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, précité, et *R. c. Oakes*, précité.

Devant la Cour d'appel, le procureur général du Québec a annexé à son mémoire certains documents de caractère justificatif que le juge Bisson a

as linguistic and sociological studies from Quebec and elsewhere and which the respondents describe in their factum in this Court as "numerous sociological, demographic and linguistic studies." The respondents moved to have this material struck from the record as not being in conformity with art. 507 of the *Code of Civil Procedure* and art. 10 of the Rules of Practice of the Court of Appeal respecting the parts of the record that must be attached to or form part of a factum. The ground of attack was presumably that the material did not form part of the record before the trial judge. The motion to strike was taken under reserve by the Court of Appeal but was never ruled on. Bisson J.A. held that even if the material were considered it would not justify the infringement of freedom of expression by the prohibition of the use of any language other than French.

It is not clear whether the justificatory material submitted by the Attorney General of Quebec in this Court includes only the items that were before the Court of Appeal or whether it includes other items. The respondents say that the Attorney General of Quebec attached to his factum in the Court of Appeal the studies which "are also referred to" in his factum in this Court. The Attorney General of Canada states that the material submitted by the Attorney General of Quebec in this Court consists of some but not all of the studies submitted in the Court of Appeal, as well as additional studies.

The material appended to the factum of the Attorney General of Quebec consists of general studies on sociolinguistics and language planning and articles, reports and statistics indicating the position of the French language in Quebec and Canada that is said to have given rise to and to justify the language planning policy reflected in the *Charter of the French Language* and earlier Quebec legislation having the same general purpose. The Attorney General of Quebec did not make an application for admission of the s. 1 and

appelés des études linguistiques et sociologiques du Québec et d'ailleurs, et que les intimées décrivent dans le mémoire produit en cette Cour comme [TRADUCTION] «de nombreuses études sociologiques, démographiques et linguistiques». Les intimées ont présenté une requête visant à obtenir la radiation de ces documents du dossier parce qu'ils n'étaient pas conformes à l'art. 507 du *Code de procédure civile* ni à l'art. 10 des Règles de pratique de la Cour d'appel, dispositions qui traitent des parties du dossier qui doivent être jointes au mémoire ou y être incluses. On peut supposer que les intimées ont invoqué comme moyen que les documents en question n'avaient pas été produits devant le juge de première instance. La Cour d'appel a réservé sa décision sur la requête en radiation mais elle ne s'est jamais prononcée. Le juge Bisson a dit que, même si on avait tenu compte des documents, ils n'auraient pas justifié l'atteinte à la liberté d'expression par l'interdiction de se servir d'une langue autre que le français.

On ne sait pas au juste si les documents justificatifs que le procureur général du Québec a présentés devant cette Cour comprennent seulement les documents produits devant la Cour d'appel ou s'ils en incluent d'autres. D'après les intimées, le procureur général du Québec a joint au mémoire qu'il a produit en Cour d'appel les études qui [TRADUCTION] «sont également mentionnées» dans le mémoire qu'il a déposé en cette Cour. Le procureur général du Canada pour sa part affirme que les documents produits par le procureur général du Québec en cette Cour se composent d'une partie, mais non de la totalité, des études présentées devant la Cour d'appel auxquelles d'autres études ont été ajoutées.

Les documents annexés au mémoire du procureur général du Québec consistent en des études générales de sociolinguistique et de planification linguistique auxquelles s'ajoutent des articles, des rapports et des statistiques décrivant la situation de la langue française au Québec et au Canada, situation qui aurait inspiré et justifierait la politique de planification linguistique qui se reflète dans la *Charte de la langue française* ainsi que dans les lois québécoises antérieures visant le même but général. Le procureur général du Québec n'a pas

s. 9.1 materials as evidence pursuant to s. 67 of the *Supreme Court Act*, R.S.C. 1970, c. S-19. In his submission, he took the position that the material was not evidence in the strict sense but referred to legislative facts of which the Court could take judicial notice. The respondents in this appeal did not strenuously renew their objection to the admission and consideration of the s. 1 and s. 9.1 materials, but came to Court prepared with submissions concerning the effect of the material. They submitted that, assuming the material properly formed part of the record, it did not justify the limit imposed on freedom of expression by ss. 58 and 69 of the *Charter of the French Language*. They conceded that the material showed that the purpose of the challenged legislation was of sufficient importance to warrant an interference with a guaranteed freedom but submitted that it did not satisfy the proportionality test. Thus the respondents, while suggesting that the material was not properly before the Court, argued the merits of the material in relation to the appropriate test under s. 1 and s. 9.1. The appellant Singer in the *Devine* appeal took strenuous objection to the suggestion that the Court should take judicial notice of the statistical material concerning the relative position of the French and English languages and the francophone and anglophone communities in Quebec, particularly in recent years. It submitted that some of the statistical material was biased or misleading and referred to other statistical analysis which in its submission conveyed a more accurate picture. Like the respondents in this appeal, the appellant Singer in *Devine* argued that the materials submitted by the Attorney General of Quebec did not satisfy the onus under s. 1.

In view of the fact that the parties did not appear to be taken by surprise or placed at an unfair disadvantage by the submission of the s. 1 and s. 9.1 materials in this Court, but showed

présenté de demande tendant à obtenir que les documents se rapportant à l'article premier et à l'art. 9.1 soient admis en preuve en vertu de l'art. 67 de la *Loi sur la Cour suprême*, S.R.C. 1970, chap. S-19. Il a soutenu devant cette Cour que les documents en question ne constituaient pas une preuve au sens strict mais renvoyaient plutôt à des faits législatifs dont la Cour pouvait prendre connaissance d'office. Les intimées dans ce pourvoi n'ont pas renouvelé très énergiquement leur objection quant à l'admission et à l'examen des documents se rapportant à l'article premier et à l'art. 9.1, mais elles se sont munies d'arguments concernant l'effet de ces documents. Elles ont soutenu que, dans l'hypothèse où les documents feraient légitimement partie du dossier, ils ne justifieraient pas la restriction imposée à la liberté d'expression par les art. 58 et 69 de la *Charte de la langue française*. Elles ont convenu que, d'après les documents, l'objet de la loi contestée revêtait une importance suffisante pour justifier une atteinte à une liberté garantie, mais elles ont allégué que cette loi ne satisfaisait pas au critère de proportionnalité. Ainsi, les intimées, tout en prétendant que les documents n'avaient pas été légitimement produits devant la Cour, ont avancé des arguments relatifs à la valeur de ces documents eu égard au critère applicable aux fins de l'article premier et de l'art. 9.1. L'appelante Singer dans l'affaire *Devine* a contesté énergiquement l'idée que la Cour puisse prendre connaissance d'office des données statistiques concernant la situation relative des langues française et anglaise et des communautés francophone et anglophone au Québec, en particulier les statistiques les plus récentes. Selon elle, certaines des données en question traduisaient un parti pris ou tendaient à induire en erreur. Elle s'est en outre référée à d'autres analyses statistiques qui, selon elle, correspondaient davantage à la réalité. Comme les intimées dans le présent pourvoi, l'appelante Singer dans l'affaire *Devine* a soutenu que les documents produits par le procureur général du Québec ne constituaient pas une preuve suffisante aux fins de cet article.

Étant donné que les parties paraissent ne pas avoir été prises au dépourvu ni désavantagées d'une manière inéquitable par la production en cette Cour des documents se rapportant à l'article

themselves fully prepared to argue the merits of the material, which they did, this Court is of the opinion that the material should be considered as properly before the Court and should be considered by it. The material is of the kind that has been invited and considered by the Court in other cases involving the application of s. 1 of the *Charter*, without having been subjected to the evidentiary testing of the adversary process. It is material that is treated similarly to treatises and articles in other judicial contexts. Due regard should be given, however, to the submissions of the appellant Singer in *Devine* concerning some of the statistical material.

D. Whether the s. 1 and s. 9.1 Materials Justify the Prohibition of the Use of Any Language Other than French

The section 1 and s. 9.1 materials consist of some fourteen items ranging in nature from the general theory of language policy and planning to statistical analysis of the position of the French language in Quebec and Canada. The material deals with two matters of particular relevance to the issue in the appeal: (a) the vulnerable position of the French language in Quebec and Canada, which is the reason for the language policy reflected in the *Charter of the French Language*; and (b) the importance attached by language planning theory to the role of language in the public domain, including the communication or expression by language contemplated by the challenged provisions of the *Charter of the French Language*. As to the first, the material amply establishes the importance of the legislative purpose reflected in the *Charter of the French Language* and that it is a response to a substantial and pressing need. Indeed, this was conceded by the respondents both in the Court of Appeal and in this Court. The vulnerable position of the French language in Quebec and Canada was described in a series of reports by commissions of inquiry beginning with the Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism in 1969 and continuing with the Parent Commission and the Gendron Commission. It is reflected in statistics referred to in these reports and in later studies forming part of the

premier et à l'art. 9.1 et qu'en plus, elles s'étaient bien préparées à débattre la valeur de ces documents et l'ont fait, la Cour estime qu'il convient de les considérer comme régulièrement présentés devant la Cour et de les examiner. Il s'agit en fait de documents du même genre que ceux dont la Cour a demandé la production et qu'elle a examinés dans d'autres affaires concernant l'application de l'article premier de la *Charte*, sans qu'ils aient été soumis à l'épreuve des débats contradictoires. Il s'agit de documents qui sont examinés de la même manière que le sont des traités et des articles dans d'autres contextes judiciaires. Il faut néanmoins tenir compte des moyens soulevés par l'appelante Singer dans l'affaire *Devine* sur certaines des données statistiques.

D. Les documents se rapportant à l'article premier et à l'art. 9.1 justifient-ils l'interdiction de l'usage d'une langue autre que le français?

Les documents se rapportant à l'article premier et à l'art. 9.1 sont au nombre de quatorze et traitent de toute une gamme de sujets depuis la théorie générale de la politique et de la planification linguistiques jusqu'à l'analyse statistique de la situation de la langue française au Québec et au Canada. Les documents traitent de deux points particulièrement pertinents en l'espèce: a) la vulnérabilité de la langue française au Québec et au Canada, qui a motivé la politique linguistique reflétée dans la *Charte de la langue française*; et b) l'importance qu'attache la théorie de la planification linguistique au rôle de la langue dans les affaires publiques, notamment en ce qui concerne la communication ou l'expression linguistique qu'envisagent les dispositions contestées de la *Charte de la langue française*. Quant au premier point, les documents établissent amplement l'importance de l'objet législatif de la *Charte de la langue française* et le fait qu'elle est destinée à répondre à un besoin réel et urgent. Les intimés l'ont d'ailleurs concédé tant devant la Cour d'appel qu'en cette Cour. La vulnérabilité de la langue française au Québec et au Canada a été décrite dans une série de rapports de commissions d'enquête, tout d'abord dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme de 1969 puis dans les rapports de la commission Parent et de la commission Gendron.

materials, with due adjustment made in the light of the submissions of the appellant Singer in *Devine* with respect to some of the later statistical material. The causal factors for the threatened position of the French language that have generally been identified are: (a) the declining birth rate of Quebec francophones resulting in a decline in the Quebec francophone proportion of the Canadian population as a whole; (b) the decline of the francophone population outside Quebec as a result of assimilation; (c) the greater rate of assimilation of immigrants to Quebec by the anglophone community of Quebec; and (d) the continuing dominance of English at the higher levels of the economic sector. These factors have favoured the use of the English language despite the predominance in Quebec of a francophone population. Thus, in the period prior to the enactment of the legislation at issue, the “*visage linguistique*” of Quebec often gave the impression that English had become as significant as French. This “*visage linguistique*” reinforced the concern among francophones that English was gaining in importance, that the French language was threatened and that it would ultimately disappear. It strongly suggested to young and ambitious francophones that the language of success was almost exclusively English. It confirmed to anglophones that there was no great need to learn the majority language. And it suggested to immigrants that the prudent course lay in joining the anglophone community. The aim of such provisions as ss. 58 and 69 of the *Charter of the French Language* was, in the words of its preamble, “to see the quality and influence of the French language assured”. The threat to the French language demonstrated to the government that it should, in particular, take steps to assure that the “*visage linguistique*” of Quebec would reflect the predominance of the French language.

The section 1 and s. 9.1 materials establish that the aim of the language policy underlying the *Charter of the French Language* was a serious and legitimate one. They indicate the concern about the survival of the French language and the per-

Cette vulnérabilité se reflète dans les statistiques soumisees et dans les études ultérieures qui font partie des documents en cause, avec toutefois les ajustements qui s'imposent pour tenir compte des moyens soulevés par l'appelante Singer dans l'affaire *Devine* au sujet de certaines données statistiques plus récentes. La menace qui pèse sur la langue française est généralement imputée aux facteurs suivants: a) la baisse du taux de natalité chez les francophones du Québec qui entraîne une diminution de la proportion des francophones du Québec par rapport à l'ensemble de la population du Canada; b) la diminution de la population francophone hors Québec par suite de l'assimilation; c) le taux supérieur d'assimilation des immigrants au Québec par la communauté anglophone du Québec; et d) le fait que l'anglais a toujours dominé aux plus hauts échelons du secteur économique. Ces facteurs ont favorisé l'emploi de la langue anglaise en dépit de la prédominance de la population francophone au Québec. Donc, au cours de la période qui a précédé l'adoption de la loi en cause, le «visage linguistique» du Québec donnait souvent l'impression que l'anglais était devenu aussi important que le français. Ce «visage linguistique» a renforcé chez les francophones la crainte que l'anglais gagne en importance, que la langue française soit menacée et qu'elle finisse par disparaître. Il semblait indiquer aux jeunes francophones que la langue du succès était presque exclusivement l'anglais et confirmait pour les anglophones qu'il n'était pas vraiment nécessaire d'apprendre la langue de la majorité. Cela pouvait en outre amener les immigrants à penser qu'il était plus sage de s'intégrer à la collectivité anglophone. Le but de dispositions comme les art. 58 et 69 de la *Charte de la langue française* était, comme le dit le préambule, d'«assurer la qualité et le rayonnement de la langue française». La menace pesant sur la langue française a convaincu le gouvernement qu'il devait notamment prendre les mesures nécessaires pour que le «visage linguistique» du Québec reflète la prédominance du français.

Il ressort des documents se rapportant à l'article premier et à l'art. 9.1 que la politique linguistique sous-tendant la *Charte de la langue française* vise un objectif important et légitime. Ils révèlent les inquiétudes à l'égard de la survie de la langue

ceived need for an adequate legislative response to the problem. Moreover, they indicate a rational connection between protecting the French language and assuring that the reality of Quebec society is communicated through the “*visage linguistique*”. The section 1 and s. 9.1 materials do not, however, demonstrate that the requirement of the use of French only is either necessary for the achievement of the legislative objective or proportionate to it. That specific question is simply not addressed by the materials. Indeed, in his factum and oral argument the Attorney General of Quebec did not attempt to justify the requirement of the exclusive use of French. He concentrated on the reasons for the adoption of the *Charter of the French Language* and the earlier language legislation, which, as was noted above, were conceded by the respondents. The Attorney General of Quebec relied on what he referred to as the general democratic legitimacy of Quebec language policy without referring explicitly to the requirement of the exclusive use of French. In so far as proportionality is concerned, the Attorney General of Quebec referred to the American jurisprudence with respect to commercial speech, presumably as indicating the judicial deference that should be paid to the legislative choice of means to serve an admittedly legitimate legislative purpose, at least in the area of commercial expression. He did, however, refer in justification of the requirement of the exclusive use of French to the attenuation of this requirement reflected in ss. 59 to 62 of the *Charter of the French Language* and the regulations. He submitted that these exceptions to the requirement of the exclusive use of French indicate the concern for carefully designed measures and for interfering as little as possible with commercial expression. The qualifications of the requirement of the exclusive use of French in other provisions of the *Charter of the French Language* and the regulations do not make ss. 58 and 69 any less prohibitions of the use of any language other than French as applied to the respondents. The issue is whether any such prohibition is justified. In the opinion of this Court it has not been demonstrated that the prohibition of the use of any language

française et le besoin ressenti d'une solution législative à ce problème. De plus, ces documents montrent le lien rationnel qui existe entre le fait de protéger la langue française et le fait d'assurer que la réalité de la société québécoise se reflète dans le «visage linguistique». Toutefois, les documents se rapportant à l'article premier et à l'art. 9.1 n'établissent pas que l'exigence de l'emploi exclusif du français est nécessaire pour atteindre l'objectif législatif ni qu'elle est proportionnée à cet objectif. Cette question précise n'est même pas abordée dans les documents. En fait, dans son mémoire et dans ses arguments oraux, le procureur général du Québec n'a pas tenté de justifier l'exigence de l'emploi exclusif du français. Il a plutôt insisté sur les motifs de l'adoption de la *Charte de la langue française* et de la législation antérieure en matière linguistique, motifs qui, il faut le répéter, ne sont pas contestés par les intimés. Le procureur général du Québec s'est appuyé sur ce qu'il a appelé la légitimité démocratique générale de la politique linguistique du Québec, sans mentionner expressément l'exigence de l'emploi exclusif du français. Sur la question de la proportionnalité, le procureur général du Québec s'est référé à la jurisprudence américaine traitant du discours commercial pour démontrer sans doute que les tribunaux devaient respecter le choix fait par le législateur quant aux moyens à employer pour atteindre, du moins dans le domaine de l'expression commerciale, un objectif législatif dont la légitimité est reconnue. Il a toutefois mentionné, au titre de la justification de l'exigence de l'emploi exclusif du français, les «assouplissements» qu'y apportent les art. 59 à 62 de la *Charte de la langue française* et ses règlements d'application. Le procureur général a fait valoir que ces exceptions à l'exigence de l'emploi exclusif du français traduisent le souci de prendre des mesures bien conçues et d'intervenir le moins possible en matière d'expression commerciale. Si d'autres dispositions de la *Charte de la langue française* et de son règlement d'application viennent restreindre la portée de l'exigence de l'emploi exclusif du français, les art. 58 et 69 n'en interdisent pas moins l'emploi d'une langue autre que le français lorsqu'ils s'appliquent, par exemple, dans

other than French in ss. 58 and 69 of the *Charter of the French Language* is necessary to the defence and enhancement of the status of the French language in Quebec or that it is proportionate to that legislative purpose. Since the evidence put to us by the government showed that the predominance of the French language was not reflected in the “*visage linguistique*” of Quebec, the governmental response could well have been tailored to meet that specific problem and to impair freedom of expression minimally. Thus, whereas requiring the predominant display of the French language, even its marked predominance, would be proportional to the goal of promoting and maintaining a French “*visage linguistique*” in Quebec and therefore justified under the Quebec *Charter* and the Canadian *Charter*, requiring the exclusive use of French has not been so justified. French could be required in addition to any other language or it could be required to have greater visibility than that accorded to other languages. Such measures would ensure that the “*visage linguistique*” reflected the demography of Quebec: the predominant language is French. This reality should be communicated to all citizens and non-citizens alike, irrespective of their mother tongue. But exclusivity for the French language has not survived the scrutiny of a proportionality test and does not reflect the reality of Quebec society. Accordingly, we are of the view that the limit imposed on freedom of expression by s. 58 of the *Charter of the French Language* respecting the exclusive use of French on public signs and posters and in commercial advertising is not justified under s. 9.1 of the Quebec *Charter*. In like measure, the limit imposed on freedom of expression by s. 69 of the *Charter of the French Language* respecting the exclusive use of the French version of a firm name is not justified under either s. 9.1 of the Quebec *Charter* or s. 1 of the Canadian *Charter*.

le cas des intimés. Nous devons donc décider si une telle interdiction est justifiée. La Cour pense qu'il n'a pas été démontré que l'interdiction, par les art. 58 et 69, de l'emploi d'une langue autre que le français est nécessaire pour défendre et pour améliorer la situation de la langue française au Québec ni qu'elle est proportionnée à cet objectif législatif. Puisque la preuve soumise par le gouvernement indique que la prédominance de la langue française ne se reflétait pas dans le «visage linguistique» du Québec, les mesures prises par le gouvernement auraient pu être conçues spécifiquement pour régler ce problème précis tout en restreignant le moins possible la liberté d'expression. Alors qu'exiger que la langue française prédomine, même nettement, sur les affiches et les enseignes serait proportionnel à l'objectif de promotion et de préservation d'un «visage linguistique» français au Québec et serait en conséquence justifié en vertu des *Chartes* québécoise et canadienne, l'obligation d'employer exclusivement le français n'a pas été justifiée. On pourrait exiger que le français accompagne toute autre langue ou l'on pourrait exiger qu'il soit plus en évidence que d'autres langues. De telles mesures permettraient que le «visage linguistique» reflète la situation démographique du Québec où la langue prédominante est le français. Cette réalité devrait être communiquée à tous, citoyens et non-citoyens, quelle que soit leur langue maternelle. Cependant, l'usage exclusif du français ne résiste pas à l'examen fondé sur le critère de la proportionnalité et ne reflète pas la réalité de la société québécoise. En conséquence, nous estimons que la restriction imposée à la liberté d'expression par l'art. 58 de la *Charte de la langue française*, en ce qui concerne l'usage exclusif du français pour l'affichage public et la publicité commerciale, n'est pas justifiée en vertu de l'art. 9.1 de la *Charte* québécoise. De la même manière, la restriction imposée à la liberté d'expression par l'art. 69 de la *Charte de la langue française*, en ce qui concerne l'utilisation exclusive de la raison sociale en langue française, n'est pas justifiée, ni en vertu de l'art. 9.1 de la *Charte* québécoise ni en vertu de l'article premier de la *Charte* canadienne.