

IN THE MATTER OF *The Constitutional Questions Act*, being chapter C180, C.C.S.M.

and

IN THE MATTER OF A REFERENCE pursuant thereto by the Lieutenant Governor in Council to the Court of Appeal for Manitoba for hearing and consideration of questions relating to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982* and the *Criminal Code of Canada*, being chapter C-51, and sections 193 and 195.1(1)(c) thereof

and

Jeffrey J. Gindin, on behalf of the Contradictor appointed by Order of the Chief Justice of Manitoba, and Mary-Jane Bennett, on behalf of Darlene Kent, added as Contradictor by Order of the Chief Justice of Manitoba *Appellants*

v.

The Attorney General of Manitoba *Respondent*

and

The Attorney General of Canada, the Attorney General for Ontario, the Attorney General for Saskatchewan, the Attorney General for Alberta, the Attorney General of British Columbia and the Canadian Organization for the Rights of Prostitutes *Intervenants*

INDEXED AS: REFERENCE RE SS. 193 AND 195.1(1)(C) OF THE *CRIMINAL CODE* (MAN.)

File No.: 20581.

1988: December 1, 2; 1990: May 31..

Present: Dickson C.J. and McIntyre*, Lamer, Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé and Sopinka J.J.

* McIntyre J. took no part in the judgment.

DANS L'AFFAIRE DE la *Loi sur les questions constitutionnelles*, chapitre C180, C.P.L.M.

a et

DANS L'AFFAIRE D'UN RENVOI du lieutenant-gouverneur en conseil à la Cour d'appel du Manitoba pour qu'elle donne un avis sur des questions relatives à la *Charte canadienne des droits et libertés*, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et au *Code criminel* du Canada, chapitre C-51, article 193 et l'alinéa 195.1(1)c)

et

Jeffrey J. Gindin, au nom de l'opposant nommé par ordonnance du Juge en chef du Manitoba, et Mary-Jane Bennett, au nom de Darlene Kent, ajoutée comme opposante par ordonnance du Juge en chef du Manitoba *Appellants*

c.

Le procureur général du Manitoba *Intimé*

f

et

Le procureur général du Canada, le procureur général de l'Ontario, le procureur général de la Saskatchewan, le procureur général de l'Alberta, le procureur général de la Colombie-Britannique et l'Organisation canadienne pour les droits des prostituées *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: RENVOI RELATIF À L'ART. 193 ET À L'AL. 195.1(1)(C) DU *CODE CRIMINEL* (MAN.)

N° du greffe: 20581.

1988: 1^{er}, 2 décembre; 1990: 31 mai.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges McIntyre*, Lamer, Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé et Sopinka.

* Le juge McIntyre n'a pas pris part au jugement.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
MANITOBA

Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental justice — Vagueness — Criminal Code prohibiting under s. 195.1(1)(c) communications in public for the purpose of prostitution and under s. 193 the keeping of common bawdy-houses — Whether ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Code impermissibly vague — Whether ss. 193 and 195.1(1)(c) infringe s. 7 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms — If so, whether limit imposed by ss. 193 and 195.1(1)(c) upon s. 7 justifiable under s. 1 of the Charter — Whether s. 7 protects economic rights.

Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of expression — Criminal Code prohibiting under s. 195.1(1)(c) communications in public for the purpose of prostitution and under s. 193 the keeping of common bawdy-houses — Whether ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Code infringe s. 2(b) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms — If so, whether limit imposed by ss. 193 and 195.1(1)(c) upon s. 2(b) justifiable under s. 1 of the Charter.

Criminal law — Prostitution — Keeping common bawdy-house — Criminal Code prohibiting under s. 195.1(1)(c) communications in public for the purpose of prostitution and under s. 193 the keeping of common bawdy-houses — Whether ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Code infringe ss. 2(b) and 7 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms — If so, whether limit imposed by ss. 193 and 195.1(1)(c) upon ss. 2(b) and 7 justifiable under s. 1 of the Charter.

The Lieutenant Governor in Council of Manitoba referred to the Court of Appeal of that province several constitutional questions to determine whether s. 193 or s. 195.1(1)(c) of the *Criminal Code*, or a combination of both, violates s. 2(b) or s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*; and, if so, whether either one or a combination of both can be justified under s. 1 of the *Charter*. Section 193 prohibits the keeping of a common bawdy-house and s. 195.1(1)(c) prohibits a person from communicating or attempting to communicate with any person in a public place for the purpose of engaging in prostitution or of obtaining the sexual services of a prostitute. The Court of Appeal answered that s. 193 or s. 195.1(1)(c), or a combination of both, was not inconsistent with s. 2(b) or s. 7 of the *Charter*.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU MANITOBA

Droit constitutionnel — Charte des droits — Justice fondamentale — Imprécision — Interdiction par l'art. 195.1(1)c) du Code criminel de communiquer en public à des fins de prostitution et par l'art. 193 de tenir des maisons de débauche — Les articles 193 et 195.1(1)c) du Code sont-ils d'une imprécision inacceptable? — Les articles 193 et 195.1(1)c) portent-ils atteinte à l'art. 7 de la Charte canadienne des droits et libertés? — Dans l'affirmative, la limite imposée par les art. 193 et 195.1(1)c) à l'art. 7 est-elle justifiable en vertu de l'article premier de la Charte? — L'article 7 protège-t-il des droits économiques?

Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d'expression — Interdiction par l'art. 195.1(1)c) du Code criminel de communiquer en public à des fins de prostitution et par l'art. 193 de tenir des maisons de débauche — Les articles 193 et 195.1(1)c) du Code portent-ils atteinte à l'art. 2b) de la Charte canadienne des droits et libertés? — Dans l'affirmative, la limite imposée par les art. 193 et 195.1(1)c) à l'art. 2b) est-elle justifiable en vertu de l'article premier de la Charte?

Droit criminel — Prostitution — Tenue d'une maison de débauche — Interdiction par l'art. 195.1(1)c) du Code criminel de communiquer en public à des fins de prostitution et par l'art. 193 de tenir des maisons de débauche — Les articles 193 et 195.1(1)c) du Code portent-ils atteinte aux art. 2b) et 7 de la Charte canadienne des droits et libertés? — Dans l'affirmative, la limite imposée par les art. 193 et 195.1(1)c) aux art. 2b) et 7 est-elle justifiable en vertu de l'article premier de la Charte?

Le lieutenant-gouverneur en conseil du Manitoba a soumis, par renvoi, à la Cour d'appel de cette province plusieurs questions constitutionnelles pour déterminer si l'art. 193 ou l'al. 195.1(1)c) du *Code criminel* ou leur effet combiné viole l'al. 2b) ou l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*; et, le cas échéant, si l'une de ces dispositions ou la combinaison des deux peut être justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte*. L'article 193 interdit la tenue d'une maison de débauche et l'al. 195.1(1)c) interdit à une personne de communiquer ou de tenter de communiquer avec une personne dans un endroit public dans le but de se livrer à la prostitution ou de retenir les services sexuels d'une personne qui s'y livre. La Cour d'appel a répondu que ni l'art. 193 ni l'al. 195.1(1)c) ni la combinaison des deux n'étaient incompatibles avec l'al. 2b) ou l'art. 7 de la *Charte*.

Held (Wilson and L'Heureux-Dubé JJ. dissenting): The appeal should be dismissed. Section 193 of the *Code*, separately or in combination with s. 195.1(1)(c), is not inconsistent with s. 2(b) of the *Charter*. Section 195.1(1)(c) of the *Code* is inconsistent with s. 2(b) of the *Charter* but is justifiable under s. 1 of the *Charter*. Sections 193 and 195.1(1)(c), separately or in combination, are not inconsistent with s. 7 of the *Charter*.

Per Dickson C.J. and La Forest and Sopinka JJ.: Section 195.1(1)(c) of the *Code*, but not s. 193, represents a *prima facie* infringement of s. 2(b) of the *Charter*. The scope of freedom of expression does extend to the activity of communication for the purpose of engaging in prostitution.

The limits on freedom of expression imposed by s. 195.1(1)(c) of the *Code* are justifiable under s. 1 of the *Charter*. Section 195.1(1)(c) is aimed at taking solicitation for the purposes of prostitution off the streets and out of public view and, to that end, seeks to eradicate the various forms of social nuisance arising from the public display of the sale of sex. These include street congestion, noise, harassment of non-participants and general detrimental effects on passers-by or bystanders, especially children. The legislation, however, does not attempt, at least in any direct manner, to address the exploitation, degradation and subordination of women that are part of the contemporary reality of prostitution. The elimination of street solicitation and the social nuisance which it creates is a government objective of sufficient importance to justify a limitation on the freedom of expression guaranteed by s. 2(b) of the *Charter*.

Further, the activity to which the impugned legislation is directed is expression with an economic purpose. Communications regarding an economic transaction of sex for money do not lie at, or even near, the core of the guarantee of freedom of expression. Considering the nature of the expression and the nature of the infringing legislation, the means embodied in s. 195.1(1)(c) of the *Code* are appropriately tailored to meet the government's objective. First, there is a rational connection between the impugned legislation and the prevention of the social nuisance associated with the public display of the sale of sex. Second, s. 195.1(1)(c) is not unduly intrusive. Although s. 195.1(1)(c) is not confined to places where there will necessarily be many people who will be offended by street solicitation, the section is not overly broad because the objective of the provision is not restricted to the control of actual disturbances or nui-

Arrêt (les juges Wilson et L'Heureux-Dubé sont dissidentes): Le pourvoi est rejeté. L'article 193 du *Code*, séparément ou combiné à l'al. 195.1(1)c), n'est pas incompatible avec l'al. 2b) de la *Charte*. L'alinéa 195.1(1)c) du *Code* est incompatible avec l'al. 2b) de la *Charte*, mais est justifiable en vertu de l'article premier de la *Charte*. L'article 193 et l'al. 195.1(1)c), séparément ou combinés, ne sont pas incompatibles avec l'art. 7 de la *Charte*.

Le juge en chef Dickson et les juges La Forest et Sopinka: L'alinéa 195.1(1)c) du *Code* constitue une violation *prima facie* de l'al. 2b) de la *Charte*, mais non l'art. 193. La portée de la liberté d'expression s'étend aux activités de communication en vue de se livrer à la prostitution.

Les limites imposées à la liberté d'expression par l'al. 195.1(1)c) du *Code* sont justifiables en vertu de l'article premier de la *Charte*. L'alinéa 195.1(1)c) vise à empêcher que la sollicitation en vue de la prostitution se fasse dans les rues et sous les regards du public et, à cette fin, tente de supprimer les diverses formes de nuisances sociales qui découlent de l'étalage en public de la vente de services sexuels. Ces nuisances comprennent l'encombrement des rues, le bruit, le harcèlement de ceux qui ne participent pas à la sollicitation et divers effets généralement néfastes sur les passants ou les spectateurs, particulièrement les enfants. Cependant, la loi ne tente pas, à tout le moins directement, de régler les problèmes de l'exploitation, de la dégradation et de la subordination de la femme qui font partie de la réalité quotidienne de la prostitution. La suppression de la sollicitation de rue et de la nuisance sociale qu'elle crée est un objectif législatif suffisamment important pour justifier une limite à la liberté d'expression garantie par l'al. 2b) de la *Charte*.

En outre, l'activité visée par la disposition législative contestée est une expression ayant un but économique. Les communications relatives à l'opération commerciale d'échange de services sexuels pour de l'argent ne relèvent pas, ni même ne se rapprochent, de l'essence de la garantie de la liberté d'expression. Compte tenu de la nature de l'expression et de la nature de la disposition contestée, les mesures contenues à l'al. 195.1(1)c) du *Code* sont bien adaptées pour répondre à l'objectif du gouvernement. Premièrement, il y a un lien rationnel entre la disposition législative contestée et la prévention de la nuisance sociale associée à l'étalage en public de la vente de services sexuels. Deuxièmement, l'al. 195.1(1)c) n'est pas trop intrusif. Bien que l'al. 195.1(1)c) ne se limite pas aux endroits où il y aura nécessairement de nombreuses personnes qui seront choquées par la sollicitation de rue, la disposition n'a pas

sances but extends to the general curtailment of visible solicitation for the purposes of prostitution. Also, the definition of communication may be wide but the courts are capable of restricting the meaning of "communication" in its context by reference to the purpose of the impugned legislation. Third, the effects of the legislation on freedom of expression are not so severe as to outweigh the government's pressing and substantial objective. The curtailment of street solicitation is in keeping with the interests of many in our society for whom the nuisance-related aspects of solicitation constitute serious problems. A legislative scheme aimed at street solicitation must be, in view of this Court's decision in *Westendorp*, of a criminal nature.

Given the possibility of imprisonment contemplated by ss. 193 and 195.1(1)(c) of the *Code*, these sections, separately or in combination, clearly infringe the right to liberty of the person included in s. 7 of the *Charter*, but such infringement is effected in accordance with the principles of fundamental justice. While vagueness should be recognized as contrary to the principles of fundamental justice, ss. 193 and 195.1(1)(c) are not so vague as to violate the requirement that the criminal law be clear. The terms "prostitution", "keeps" a bawdy-house, "communicate" and "attempts to communicate" are not so imprecise, given the benefit of judicial interpretation, that their meaning is impossible to discern in advance. Further, the fact that street solicitation is criminalized while prostitution *per se* remains legal does not offend the basic tenets of our legal system. Unless or until this Court is faced with the direct question of Parliament's competence to criminalize prostitution, nothing prohibits Parliament from using the criminal law to express society's disapprobation of street solicitation.

Per Lamer J.: Section 195.1(1)(c) of the *Code* restricts freedom of expression as guaranteed by s. 2(b) of the *Charter*. Section 2(b) protects all content of expression irrespective of the meaning or message sought to be conveyed. Most forms of expression are protected as well and the mere fact that a form has been criminalized does not take it beyond the reach of *Charter* protection. Only activities which convey a meaning or a message through a violent form of expression that directly attacks the physical liberty and integrity of another person would not be protected by s. 2(b). Where, as in this case, an activity conveys or attempts to

une portée trop large parce que son objectif ne se restreint pas au contrôle des troubles ou des nuisances réels, mais s'étend à la diminution générale de la sollicitation visible aux fins de la prostitution. De plus, la définition de la communication peut être large, mais les tribunaux sont capables de restreindre le sens du terme «communication» dans son contexte en tenant compte de l'objet de la disposition législative contestée. Troisièmement, les effets de la loi sur la liberté d'expression ne sont pas si sévères qu'ils l'emportent sur l'objectif urgent et réel du gouvernement. La restriction de la sollicitation de rue est conforme aux intérêts d'une large part de notre société pour qui les éléments de nuisance de la sollicitation constituent des problèmes graves. Un régime législatif qui vise la sollicitation de rue doit être de nature criminelle en raison de l'arrêt *Westendorp* de notre Cour.

Étant donné la peine d'emprisonnement possible prévue par l'art. 193 et l'al. 195.1(1)c) du *Code*, ces dispositions, séparément ou combinées, portent clairement atteinte au droit à la liberté de la personne prévu à l'art. 7 de la *Charte*, mais cette violation est conforme aux principes de justice fondamentale. Bien que l'imprécision doive être reconnue comme contraire aux principes de justice fondamentale, l'art. 193 et l'al. 195.1(1)c) ne sont pas imprécis au point de violer l'exigence de clarté du droit criminel. Les termes «prostitution», «tient» une maison de débauche, «communique» et «tente de communiquer» ne sont pas si imprécis qu'il soit impossible d'en comprendre le sens à l'avance, étant donné l'interprétation judiciaire dont nous bénéficions. De plus, le fait que la sollicitation de rue soit criminalisée alors que la prostitution en soi demeure légale ne porte pas atteinte aux préceptes fondamentaux de notre système juridique. Tant qu'on ne demandera pas directement à notre Cour de se prononcer sur la compétence du Parlement pour criminaliser la prostitution, rien n'empêche le Parlement d'utiliser le droit criminel pour manifester la désapprobation de la société à l'égard de la sollicitation de rue.

Le juge Lamer: L'alinéa 195.1(1)c) du *Code* restreint la liberté d'expression garantie par l'al. 2b) de la *Charte*. L'alinéa 2b) protège tout le contenu de l'expression sans égard à la signification ou au message que l'on tente de transmettre. De même, la plupart des formes d'expression sont protégées et le simple fait qu'une forme d'expression soit criminalisée ne l'exclut pas de la portée de la protection de la *Charte*. Seules des activités qui transmettent une signification ou un message sous une forme d'expression violente qui porte directement atteinte à l'intégrité et à la liberté physiques d'une autre personne ne seraient pas protégées par l'al. 2b). Lorsque,

convey a meaning or message through a non-violent form of expression, this activity falls within the sphere of conduct protected by s. 2(b). The government's purpose in enacting s. 195.1(1)(c) was to prohibit a particular content of expression and to prohibit access to the message sought to be conveyed. Section 195.1(1)(c) therefore imposed a limit on s. 2(b). In respect of s. 193 of the *Code*, since the appellants argued that s. 2(b) was violated by the combination of ss. 193 and 195.1(1)(c), there is no need to rely on s. 193 to reach the conclusion that a freedom under the *Charter* has been restricted.

Section 195.1(1)(c) of the *Code* constitutes a reasonable limit upon freedom of expression. The section was designed to prevent the nuisances caused by the public solicitation of prostitutes and their customers, including traffic congestion and general street disorder; to restrict the criminal activities related to prostitution such as possession and trafficking of drugs, violence and pimping; and also to control prostitution by minimizing the exposure to street solicitation of uninterested individuals, especially the young girls who could be lured into prostitution, an activity degrading to women, exploitive and, in some cases, dangerous. These legislative objectives are of sufficient importance for the purpose of s. 1 of the *Charter* to justify limiting freedom of expression. The means chosen by the government are also proportional to the objectives. First, the scheme set out in s. 195.1(1)(c) of the *Code* is rationally connected to the legislative objectives of curbing nuisances and related criminal activities associated with public solicitation for the purpose of prostitution. Second, s. 195.1(1)(c) interferes as little as possible with freedom of expression. While s. 195.1(1)(c) applies to all forms of communication, it is limited to communications made in public for the purpose of prostitution. This link between place and purpose in the legislation is reflective of the tailoring of the means used to the legislative objective of preventing the mischief that is produced by the public solicitation of sexual services. Parliament was faced with a myriad of views and options from which to choose of dealing with the problem of street solicitation for the purpose of prostitution and it is not the role of this Court to second-guess the wisdom of policy choices made by the legislator. Third, when one weighs the nature of the legislative objectives against the extent of the restriction on the freedom of expression, there is no disproportionality between the effects of s. 195.1(1)(c) and its objectives.

comme en l'espèce, une activité transmet ou tente de transmettre une signification ou un message par une forme d'expression non violente, cette activité relève de la sphère des conduites protégées par l'al. 2b). En adoptant l'al. 195.1(1)(c), l'objectif du gouvernement était d'interdire un contenu particulier d'expression et d'interdire l'accès au message que l'on tente de transmettre. L'alinéa 195.1(1)(c) impose donc une limite à l'al. 2b). En ce qui concerne l'art. 193 du *Code*, puisque les appelants ont soutenu que l'al. 2b) était violé par l'effet combiné de l'art. 193 et de l'al. 195.1(1)(c), il n'est pas nécessaire de faire intervenir l'art. 193 pour conclure qu'on a restreint une liberté garantie par la *Charte*.

L'alinéa 195.1(1)(c) du *Code* est une limite raisonnable à la liberté d'expression. La disposition avait pour but de prévenir les nuisances qu'entraîne la sollicitation dans un endroit public entre les prostitués et leurs clients, y compris les problèmes de circulation et de désordre général dans les rues; de restreindre les activités criminelles connexes, comme la possession et le trafic de stupéfiants, la violence et les activités des souteneurs; et, de plus, de contrôler la prostitution en réduisant l'étalage de la sollicitation de rue à la vue de personnes qui ne sont pas intéressées, et en particulier de jeunes filles qui pourraient être incitées à se livrer à la prostitution, une activité dégradante, comportant un aspect d'exploitation, et dans certains cas dangereuse. Ces objectifs législatifs sont suffisamment importants aux fins de l'article premier de la *Charte* pour justifier la restriction de la liberté d'expression. Les mesures choisies par le gouvernement sont également proportionnées aux objectifs. Premièrement, le régime établi à l'al. 195.1(1)(c) du *Code* a un lien rationnel avec les objectifs législatifs qui consistent à réduire les nuisances et les activités criminelles connexes associées à la sollicitation en public à des fins de prostitution. Deuxièmement, l'al. 195.1(1)(c) porte le moins possible atteinte à la liberté d'expression. Bien que l'al. 195.1(1)(c) s'applique à toutes les formes de communication, il est restreint aux communications effectuées en public aux fins de la prostitution. Ce lien dans la loi entre l'endroit et l'objet montre que l'on a adapté les moyens utilisés à l'objectif législatif qui consiste à prévenir le méfait causé par la sollicitation publique de services sexuels. Le Parlement avait à sa disposition une multitude d'opinions et d'options pour s'attaquer au problème de la sollicitation de rue à des fins de prostitution et il n'appartient pas à cette Cour d'évaluer après coup la sagesse des choix politiques du législateur. Troisièmement, lorsque l'on soupèse la nature des objectifs législatifs en regard de l'étendue de la restriction à la liberté d'expression, il y a proportionnalité entre les effets de l'al. 195.1(1)(c) et ses objectifs.

Sections 193 and 195.1(1)(c) of the *Code* do not infringe s. 7 of the *Charter*. While these sections have the potential to deprive one of liberty and security of the person upon conviction, they are not so vague as to offend the principles of fundamental justice. In neither case can it be said that fair notice of what is proscribed is not given to citizens. Courts in the past have been able to give sensible meaning to the terms used in these sections and have applied them without difficulty. This is indicative of an ascertainable standard of conduct. The discretion of law enforcement officials is thus sufficiently limited by the explicit legislative standards set out in the sections.

While prostitution is not illegal in Canada, ss. 193 and 195.1(1)(c) of the *Code* do not infringe prostitutes' right to liberty in not allowing them to exercise their chosen profession, or their right to security of the person in not permitting them to exercise their profession in order to provide the basic necessities of life. The rights to liberty and security of the person included in s. 7 of the *Charter* do not encompass the right to exercise a chosen profession. Section 7, like the rest of the *Charter*, with the possible exception of s. 6(2)(b) and (4), does not concern itself with economic rights. Section 7 is mainly concerned with the restrictions on liberty and security of the person which occur as a result of an individual's interaction with the justice system and its administration. Section 7 is implicated: when the state, by resorting to the justice system, restricts an individual's physical liberty in any circumstances; when the state restricts individuals' security of the person by interfering with, or removing from them, control over their physical or mental integrity; and, finally, when the state, either directly or through its agents, restricts certain privileges or liberties by using the threat of punishment in cases of non-compliance. A generous interpretation of the *Charter* that extends the full benefit of its protection to individuals is achieved without the incorporation of other rights and freedoms in the *Charter* within s. 7.

Per Wilson and L'Heureux-Dubé JJ. (dissenting): Section 195.1(1)(c) of the *Code* infringes the guarantee of freedom of expression in s. 2(b) of the *Charter*. Commercial expression is protected by s. 2(b) and s. 195.1(1)(c) prohibits persons from communicating for an economic purpose—namely, the sale of sexual services. Where, as in this case, the state is concerned about the harmful consequences that flow from communicative activity with an economic purpose and

L'article 193 et l'al. 195.1(1)(c) du *Code* ne portent pas atteinte à l'art. 7 de la *Charte*. Bien que ces dispositions puissent éventuellement priver un individu de sa liberté et de la sécurité de sa personne, sur déclaration de culpabilité, elles ne sont pas imprécises au point de porter atteinte aux principes de justice fondamentale. Dans les deux cas, on ne peut dire que les citoyens ne sont pas raisonnablement prévenus de ce qui est interdit. Les tribunaux ont pu donner antérieurement un sens raisonnable aux termes des articles et les ont appliqués sans difficulté. Cela indique qu'il existe une norme de conduite que l'on peut vérifier. Le pouvoir discrétionnaire des responsables de l'application de la loi est donc suffisamment limité par les normes législatives explicites formulées dans les articles.

Bien que la prostitution ne soit pas illégale au Canada, l'art. 193 et l'al. 195.1(1)(c) du *Code* ne portent pas atteinte au droit des prostitués à la liberté en ne leur permettant pas d'exercer la profession de leur choix, ni à leur droit à la sécurité de la personne en ne leur permettant pas d'exercer leur profession pour se procurer les nécessités essentielles de la vie. Les droits à la liberté et à la sécurité de la personne prévus à l'art. 7 de la *Charte* ne comprennent pas le droit à l'exercice de la profession de son choix. L'article 7, comme le reste de la *Charte*, sous réserve peut-être de l'exception de l'al. 6(2)(b) et du par. (4), ne porte pas sur les droits économiques. L'article 7 vise principalement les restrictions à la liberté et à la sécurité de la personne qui découlent des rapports entre un individu et le système judiciaire et son administration. L'article 7 entre en jeu: lorsque l'État, en faisant appel au système judiciaire, restreint la liberté physique d'un individu dans quelque contexte que ce soit; lorsque l'État restreint la sécurité de la personne en portant atteinte au contrôle que celle-ci exerce sur son intégrité physique ou mentale et en supprimant ce contrôle; et finalement lorsque l'État, directement ou par l'intermédiaire de ses mandataires, restreint certains privilèges ou libertés par la menace de sanctions dans les cas de violations. On peut parvenir à une interprétation généreuse de la *Charte* qui accorde aux individus tout le bénéfice de sa protection sans incorporer d'autres droits à l'art. 7.

Les juges Wilson et L'Heureux-Dubé (dissidentes): L'alinéa 195.1(1)(c) du *Code* porte atteinte à la garantie de la liberté d'expression prévue à l'al. 2b) de la *Charte*. L'expression commerciale est protégée par l'al. 2b) et l'al. 195.1(1)(c) interdit à des personnes de communiquer dans un but économique—à savoir, la vente de services sexuels. Lorsque, comme en l'espèce, l'État se préoccupe des conséquences nuisibles qui découlent de l'activité communicatrice qui comporte un objet économique et

where, rather than address those consequences directly, the legislature simply proscribes the content of communicative activity, the provision, if it is to be upheld, must be justified as a reasonable limit under s. 1 of the *Charter*.

Section 193 of the *Code*, either on its own or in combination with s. 195.1(1)(c), does not infringe the guarantee of freedom of expression. Section 193 deals with keeping or being associated with a common bawdy-house and places no constraints on communicative activity in relation to a common bawdy-house. The word "expression" in s. 2(b) is not so broad as to capture activities such as keeping a common bawdy-house.

Section 195.1(1)(c) of the *Code* is not justifiable under s. 1 of the *Charter*. Section 195.1(1)(c) was not designed to criminalize prostitution *per se* or to stamp out all the ills and vices that flow from prostitution such as drug addiction or juvenile prostitution. The legislation was designed only to deal with the social nuisance arising from the public display of the sale of sex. The high visibility of this activity is offensive and has harmful effects on those compelled to witness it, especially children. While the legislative objective is sufficiently important to warrant overriding a constitutional freedom, s. 195.1(1)(c) fails to meet the proportionality test. The measures are rationally connected to the prevention of public nuisance caused by street solicitation, but s. 195.1(1)(c) is not sufficiently tailored to the objective and constitutes a more serious impairment of the individual's freedom than the avowed legislative objective would warrant. The prohibition is not confined to places where there will necessarily be lots of people to be offended or inconvenienced by it, and no nuisance or adverse impact of any kind on other people need be shown, or even be shown to be a possibility, in order that the offence be complete. Further, the broad scope of the phrase "in any manner communicates or attempts to communicate" seems to encompass every conceivable method of human expression. Some definitional limits would appear to be desirable in any activity labelled as criminal. To render criminal the communicative acts of persons engaged in a lawful activity which is not shown to be harming anybody cannot be justified by the legislative objective advanced in its support.

Sections 193 and 195.1(1)(c) of the *Code* infringe the right to liberty of the person in s. 7 of the *Charter* because a person convicted under these sections faces a possible prison sentence. But ss. 193 and 195.1(1)(c) are not so vague as to fail to accord with the principles of fundamental justice. These sections, read on their own

lorsque, au lieu de traiter directement de ces conséquences, le législateur a simplement interdit le contenu de l'activité de communication, la disposition, pour être maintenue, doit être justifiée comme limite raisonnable en vertu de l'article premier de la *Charte*.

a L'article 193 du *Code*, seul ou combiné avec l'al. 195.1(1)(c), ne porte pas atteinte à la garantie de la liberté d'expression. L'article 193 porte sur la tenue d'une maison de débauche ou le fait d'y être associé et *b* n'impose aucune restriction aux activités de communication reliées à une maison de débauche. Le terme «expression» à l'al. 2*b*) n'est pas assez large pour englober des activités comme la tenue d'une maison de débauche.

c L'alinéa 195.1(1)*c* du *Code* ne peut être justifié en vertu de l'article premier de la *Charte*. L'alinéa 195.1(1)*c* n'a pas pour but de criminaliser la prostitution en soi ni d'enrayer tous les maux qui découlent de la prostitution, comme la toxicomanie ou la prostitution juvénile. La loi vise seulement la nuisance sociale qui découle de l'étalage en public de la vente de services sexuels. La grande visibilité de ces activités est offensante et comporte des effets néfastes pour ceux qui en sont les témoins inévitables, particulièrement les enfants. Bien que l'objectif législatif soit suffisamment important pour justifier une atteinte à une liberté constitutionnelle, l'al. 195.1(1)*c* ne satisfait pas au critère de proportionnalité. Les mesures ont un lien rationnel avec la prévention de la nuisance publique causée par la sollicitation de rue, mais l'al. 195.1(1)*c* n'est pas suffisamment adapté à l'objectif et constitue une violation plus grave de la liberté individuelle que ne pourrait justifier l'objet déclaré du législateur. L'interdiction ne se limite pas aux endroits où il y aura nécessairement beaucoup de gens qui seront choqués ou gênés par la communication, et il *g* n'est pas nécessaire de démontrer l'existence ou la possibilité d'existence d'une nuisance ou d'un effet néfaste quelconque pour établir l'infraction. En outre, la large portée de l'expression «de quelque manière que ce soit communique ou tente de communiquer» semble englober tout mode concevable d'expression humaine. Il serait souhaitable d'apporter certaines limites à la définition lorsqu'une activité est dite criminelle. Criminaliser les activités de communication de personnes qui exercent une activité légale ne causant de tort à personne ne peut se justifier par l'objectif que le législateur invoque à l'appui de la disposition.

i L'article 193 et l'al. 195.1(1)*c* du *Code* portent atteinte au droit à la liberté de la personne prévu à l'art. 7 de la *Charte* parce qu'une personne qui est déclarée coupable en vertu de ces dispositions peut être emprisonnée. Mais l'article 193 et l'al. 195.1(1)*c* ne sont pas imprécis au point de ne pas être conformes aux principes

or together, do not violate the requirement that the criminal law be clear. Courts have been called upon to interpret some of the terms used in these sections, but courts are regularly called upon to resolve ambiguities in legislation. This does not necessarily make such legislation vulnerable to constitutional attack.

However, where a law infringes the right to liberty under s. 7 in a way that also infringes another constitutionally entrenched right (which infringement is not saved by s. 1), such law cannot be said to accord with the principles of fundamental justice. All the guarantees contained in the *Charter* are "basic tenets of our legal system" and required to be protected by the judiciary. Section 195.1(1)(c) which violates the guarantee of freedom of expression in s. 2(b) and infringes the right to liberty in s. 7, must be justified as a reasonable limit under s. 1 of the *Charter*. Section 193 does not violate s. 2(b) and, while s. 193 infringes a person's right to liberty through the threat of imprisonment, absent the infringement of some other *Charter* guarantee, this particular deprivation of liberty does not violate a principle of fundamental justice. Nor are ss. 193 and 195.1(1)(c) so intimately linked as to be part of a single legislative scheme enabling one to say that because part of the scheme violates a principle of fundamental justice the whole scheme violates that principle.

Section 195.1(1)(c) of the *Code* is not justifiable under s. 1 of the *Charter*. Curbing the public nuisance caused by street solicitation is a legislative objective of sufficient importance for the purpose of s. 1 and the measures are rationally connected to the objective. But to imprison people for exercising their constitutionally protected freedom of expression, even if they are exercising it for purposes of prostitution, is not a proportionate way of dealing with the objective. Where communication is a lawful activity and prostitution is also a lawful activity, the legislative response of imprisonment is far too drastic.

Cases Cited

By Dickson C.J.

Referred to: *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Hutt v. The Queen*, [1978] 2 S.C.R. 476; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; *Westendorp v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 43.

de justice fondamentale. Ces dispositions, prises individuellement ou ensemble, ne violent pas l'exigence d'une formulation claire du droit criminel. Les tribunaux ont été appelés à interpréter certaines des expressions utilisées dans ces dispositions et sont souvent appelés à se prononcer sur les ambiguïtés de la loi. Cela ne signifie pas nécessairement que la constitutionnalité de la loi peut être contestée.

Cependant, lorsqu'une loi porte atteinte au droit à la liberté de l'art. 7 d'une façon qui porte également atteinte à un autre droit consacré par la Constitution (quand cette atteinte n'est pas justifiée en vertu de l'article premier), on ne peut dire que cette loi est conforme aux principes de justice fondamentale. Toutes les garanties contenues dans la *Charte* sont des «préceptes fondamentaux de notre système juridique» et doivent être protégées par le système judiciaire. L'alinéa 195.1(1)c qui viole la garantie de la liberté d'expression de l'al. 2b) et qui viole le droit à la liberté de l'art. 7 doit être justifié comme limite raisonnable en vertu de l'article premier de la *Charte*. L'article 193 ne viole pas l'al. 2b) et bien que l'art. 193 viole le droit à la liberté en raison de la menace d'emprisonnement, indépendamment de la violation d'autres garanties de la *Charte*, cette privation de liberté particulière ne viole pas un principe de justice fondamentale. L'article 193 et l'al. 195.1(1)c ne sont pas non plus si intimement liés qu'ils constituent un régime législatif unique de sorte que l'on puisse affirmer que parce qu'une partie de ce régime viole un principe de justice fondamentale le régime en entier viole ce principe.

L'alinéa 195.1(1)c du *Code* ne peut être justifié en vertu de l'article premier de la *Charte*. La réduction de la nuisance publique causée par la sollicitation de rue est un objectif législatif suffisamment important aux fins de l'article premier et les mesures ont un lien rationnel avec l'objectif. Mais l'emprisonnement de personnes parce qu'elles exercent leur liberté d'expression protégée par la Constitution, même si elles l'exercent en vue de la prostitution, n'est pas un moyen proportionné de traiter le problème. Lorsque la communication est une activité légale et lorsque la prostitution est également une activité légale, l'emprisonnement est une réaction beaucoup trop draconienne de la part du législateur.

i Jurisprudence

Citée par le juge en chef Dickson

Arrêts mentionnés: *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Hutt c. La Reine*, [1978] 2 R.C.S. 476; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *Westendorp c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 43.

By Lamer J.

Citée par le juge Lamer

Applied: *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; **distinguished:** *Allgeyer v. Louisiana*, 165 U.S. 578 (1897); *Meyer v. Nebraska*, 262 U.S. 390 (1923); *Bolling v. Sharpe*, 347 U.S. 497 (1954); *Board of Regents of State Colleges v. Roth*, 408 U.S. 564 (1972); *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (1905); *Adair v. United States*, 208 U.S. 161 (1908); *Coppage v. Kansas*, 236 U.S. 1 (1915); *Adkins v. Children's Hospital*, 261 U.S. 525 (1923); *Morehead v. New York ex rel. Tipaldo*, 298 U.S. 587 (1936); *West Coast Hotel Co. v. Parrish*, 300 U.S. 379 (1937); *United States v. Carolene Products Co.*, 304 U.S. 144 (1938); *Day-Brite Lighting, Inc. v. Missouri*, 342 U.S. 421 (1952); *Ferguson v. Skrupa*, 372 U.S. 726 (1963); **referred to:** *R. v. Cunningham* (1986), 31 C.C.C. (3d) 223; *R. v. Skinner* (1987), 79 N.S.R. (2d) 8; *R. v. Jahelka*; *R. v. Stagnitta* (1987), 36 C.C.C. (3d) 105; *Boucher v. The King*, [1951] S.C.R. 265; *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573; *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *Connally v. General Construction Co.*, 269 U.S. 385 (1926); *Cline v. Frink Dairy Co.*, 274 U.S. 445 (1927); *Papachristou v. City of Jacksonville*, 405 U.S. 156 (1972); *Grayned v. City of Rockford*, 408 U.S. 104 (1972); *Hoffman Estates v. Flipside, Hoffman Estates, Inc.*, 455 U.S. 489 (1982); *R. v. Zundel* (1987), 31 C.C.C. (3d) 97; *Luscher v. Deputy Minister, Revenue Canada, Customs & Excise*, [1985] 1 F.C. 85; *Re Information Retailers Association of Metropolitan Toronto Inc. and Municipality of Metropolitan Toronto* (1985), 52 O.R. (2d) 449; *R. v. Robson* (1985), 19 C.C.C. (3d) 137; *R. v. LeBeau* (1988), 41 C.C.C. (3d) 163; *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30, rev'g (1985), 52 O.R. (2d) 353; *Smith v. Goguen*, 415 U.S. 566 (1974); *Kolender v. Lawson*, 461 U.S. 352 (1983); *R. v. Kerim*, [1963] S.C.R. 124; *R. v. McLellan* (1980), 55 C.C.C. (2d) 543; *R. v. Woszczyna* (1983), 6 C.C.C. (3d) 221; *Patterson v. The Queen*, [1968] S.C.R. 157; *R. v. Sorko*, [1969] 4 C.C.C. 241; *R. v. Laliberté* (1973), 12 C.C.C. (2d) 109; *R. v. Ikeda and Widjaja* (1978), 42 C.C.C. (2d) 195; *R. v. Lantay*, [1966] 3 C.C.C. 270; *R. v. De Munck*, [1918] 1 K.B. 635; *R. v. Edwards and Pine* (1986), 32 C.C.C. (3d) 412; *R. v. Hislop* (1980), 5 W.C.B. 124; *R. v. McLean* (1986), 52 C.R. (3d) 262; *R. v. Jones*, [1986] 2 S.C.R. 284; *Smith, Kline & French Laboratories Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1986] 1 F.C. 274; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; *R.V.P. Enterprises Ltd. v. British Columbia (Minister of Consumer & Corporate Affairs)*, [1988] 4 W.W.R. 726; *Whitbread v. Walley* (1988), 26 B.C.L.R. (2d) 203; *R. v. Quesnel* (1985), 53 O.R. (2d) 338; *Re Bassett and Government of Canada* (1987), 35 D.L.R. (4th) 537; *Wilson v. Medical Services Commission* (1988), 30 B.C.L.R. (2d)

Arrêt appliqué: *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; **distinction d'avec les arrêts:** *Allgeyer v. Louisiana*, 165 U.S. 578 (1897); *Meyer v. Nebraska*, 262 U.S. 390 (1923); *Bolling v. Sharpe*, 347 U.S. 497 (1954); *Board of Regents of State Colleges v. Roth*, 408 U.S. 564 (1972); *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (1905); *Adair v. United States*, 208 U.S. 161 (1908); *Coppage v. Kansas*, 236 U.S. 1 (1915); *Adkins v. Children's Hospital*, 261 U.S. 525 (1923); *Morehead v. New York ex rel. Tipaldo*, 298 U.S. 587 (1936); *West Coast Hotel Co. v. Parrish*, 300 U.S. 379 (1937); *United States v. Carolene Products Co.*, 304 U.S. 144 (1938); *Day-Brite Lighting, Inc. v. Missouri*, 342 U.S. 421 (1952); *Ferguson v. Skrupa*, 372 U.S. 726 (1963); **arrêts mentionnés:** *R. v. Cunningham* (1986), 31 C.C.C. (3d) 223; *R. v. Skinner* (1987), 79 N.S.R. (2d) 8; *R. v. Jahelka*; *R. v. Stagnitta* (1987), 36 C.C.C. (3d) 105; *Boucher v. The King*, [1951] R.C.S. 265; *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573; **Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)**, [1987] 1 R.C.S. 313; *Connally v. General Construction Co.*, 269 U.S. 385 (1926); *Cline v. Frink Dairy Co.*, 274 U.S. 445 (1927); *Papachristou v. City of Jacksonville*, 405 U.S. 156 (1972); *Grayned v. City of Rockford*, 408 U.S. 104 (1972); *Hoffman Estates v. Flipside, Hoffman Estates, Inc.*, 455 U.S. 489 (1982); *R. v. Zundel* (1987), 31 C.C.C. (3d) 97; *Luscher c. Sous-ministre, Revenu Canada, Douanes et Accise*, [1985] 1 C.F. 85; *Re Information Retailers Association of Metropolitan Toronto Inc. and Municipality of Metropolitan Toronto* (1985), 52 O.R. (2d) 449; *R. v. Robson* (1985), 19 C.C.C. (3d) 137; *R. v. LeBeau* (1988), 41 C.C.C. (3d) 163; *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30, inf. (1985), 52 O.R. (2d) 353; *Smith v. Goguen*, 415 U.S. 566 (1974); *Kolender v. Lawson*, 461 U.S. 352 (1983); *R. v. Kerim*, [1963] R.C.S. 124; *R. v. McLellan* (1980), 55 C.C.C. (2d) 543; *R. v. Woszczyna* (1983), 6 C.C.C. (3d) 221; *Patterson v. The Queen*, [1968] R.C.S. 157; *R. v. Sorko*, [1969] 4 C.C.C. 241; *R. v. Laliberté* (1973), 12 C.C.C. (2d) 109; *R. v. Ikeda and Widjaja* (1978), 42 C.C.C. (2d) 195; *R. v. Lantay*, [1966] 3 C.C.C. 270; *R. v. De Munck*, [1918] 1 K.B. 635; *R. v. Edwards and Pine* (1986), 32 C.C.C. (3d) 412; *R. v. Hislop* (1980), 5 W.C.B. 124; *R. v. McLean* (1986), 52 C.R. (3d) 262; *R. c. Jones*, [1986] 2 R.C.S. 284; *Smith, Kline & French Laboratories Ltd. c. Procureur général du Canada*, [1986] 1 C.F. 274; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *R.V.P. Enterprises Ltd. v. British Columbia (Minister of Consumer & Corporate Affairs)*, [1988] 4 W.W.R. 726; *Whitbread v. Walley* (1988), 26 B.C.L.R. (2d) 203; *R. v. Quesnel* (1985), 53 O.R. (2d) 338; *Re Bassett and Government of Canada* (1987), 35 D.L.R. (4th) 537; *Wilson v. Medical Services Commission* (1988), 30

1; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863; *R. v. Vaillancourt*, [1987] 2 S.C.R. 636; *R. v. Videoflicks Ltd.* (1984), 48 O.R. (2d) 395; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712; *Devine v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 790; *R. v. Smith* (1988), 44 C.C.C. (3d) 385; *Switzman v. Elbling*, [1957] S.C.R. 285; *Hutt v. The Queen*, [1978] 2 S.C.R. 476; *Westendorp v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 43; P.C.I.J., *Danzig Legislative Decrees* case, Advisory Opinion of December 4th, 1935, Series A/B No. 65, p. 41.

By Wilson J. (dissenting)

Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General), [1989] 1 S.C.R. 927; *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; *Devine v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 790; *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573; *R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30; *R. v. Cohen*, [1939] S.C.R. 212; *Patterson v. The Queen*, [1968] S.C.R. 157; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357; *R. v. Stagnitta*, [1990] 1 S.C.R. 1226; *R. v. Skinner*, [1990] 1 S.C.R. 1235.

Statutes and Regulations Cited

Act to amend the Criminal Code (prostitution), S.C. 1985, c. 50, ss. 1, 2.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(b), 7, 8 to 14.
Constitution Act, 1982, s. 52(1).
 Constitution of the United States, Amendment XIV.
Constitutional Questions Act, C.C.S.M., c. C180.
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 21(1)(b), (c), 22 [rep. & sub. c. 27 (1st Supp.)], s. 7], 51, 53, 59, 63, 83 [am. *idem*, s. 186 (Sch. IV, item 1)], 113, 131 [rep. & sub. *idem*, s. 17], 136 [am. *idem*, s. 18], 140 [rep. & sub. *idem*, s. 19], 143, 163, 168, 175, 241, 264.1 [ad. *idem*, s. 38], 296, 301, 318, 319, 380(1) [am. *idem*, s. 54], 408, 423, 464 [rep. & sub. *idem*, s. 60], 465 [am. *idem*, s. 61].
Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, ss. 116 [am. 1974-75-76, c. 93, s. 5], 175(1)(c) [rep. 1972, c. 13, s. 12], 179 [am. 1972, c. 13, s. 13; am. 1980-81-82-83, c. 125, s. 11], 193, 195.1(1)(c) [ad. 1972, c. 13, s. 15; rep. & sub. 1985, c. 50, s. 1], 666.
European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 213 U.N.T.S. 221 (1950), Art. 7(1).

B.C.L.R. (2d) 1; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; *R. c. Vaillancourt*, [1987] 2 R.C.S. 636; *R. v. Videoflicks Ltd.* (1984), 48 O.R. (2d) 395; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *Devine c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 790; *R. v. Smith* (1988), 44 C.C.C. (3d) 385; *Switzman v. Elbling*, [1957] R.C.S. 285; *Hutt c. La Reine*, [1978] 2 R.C.S. 476; *Westendorp c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 43; C.P.I.J., affaire des *Décrets-lois dantziokoï*, avis consultatif du 4 décembre 1935, série A/B n° 65, p. 41.

Citée par le juge Wilson (dissidente)

Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général), [1989] 1 R.C.S. 927; *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; *Devine c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 790; *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573; *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30; *R. v. Cohen*, [1939] R.C.S. 212; *Patterson v. The Queen*, [1968] R.C.S. 157; *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; *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357; *R. c. Stagnitta*, [1990] 1 R.C.S. 1226; *R. c. Skinner*, [1990] 1 R.C.S. 1235.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2b), 7, 8 à 14.
Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 21(1)(b), (c), 22 [abr. & rempl. ch. 27 (1^{er} suppl.), art. 7], 51, 53, 59, 63, 83 [mod. *idem*, art. 186 (ann. IV, n° 1)], 113, 131 [abr. & rempl. *idem*, art. 17], 136 [mod. *idem*, art. 18], 140 [abr. & rempl. *idem*, art. 19], 143, 163, 168, 175, 241, 264.1 [aj. *idem*, art. 38], 296, 301, 318, 319, 380(1) [mod. *idem*, art. 54], 408, 423, 464 [abr. & rempl. *idem*, art. 60], 465 [mod. *idem*, art. 61].
Code criminel, S.R.C. 1970, ch. C-34, art. 116 [mod. 1974-75-76, ch. 93, art. 5], 175(1)(c) [abr. 1972, ch. 13, art. 12], 179 [mod. 1972, ch. 13, art. 13; mod. 1980-81-82-83, ch. 125, art. 11], 193, 195.1(1)(c) [aj. 1972, ch. 13, art. 15; abr. & rempl. 1985, ch. 50, art. 1], 666.
 Constitution des États-Unis, Quatorzième amendement.
Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 213 R.T.N.U. 221 (1950), Art. 7(1).
Loi constitutionnelle de 1982, art. 52(1).
Loi modifiant le Code criminel (prostitution), S.C. 1985, ch. 50, art. 1, 2.
Loi sur les questions constitutionnelles, C.P.L.M., ch. C180.

Authors Cited

- Canada. Law Reform Commission. Report 31. *Recodifying Criminal Law*. Ottawa: Law Reform Commission, 1987.
- Canada. Special Committee on Pornography and Prostitution. *Pornography and Prostitution in Canada: report of the Special Committee on Pornography and Prostitution*. Ottawa: The Committee, 1985.
- Colvin, Eric. "Section Seven of the Canadian Charter of Rights and Freedoms" (1989), 68 *Can. Bar Rev.* 560.
- Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*. Translated by Katherine Lippel, John Philpot and Bill Schabas. Cowansville: Yvon Blais Inc., 1984.
- Debates of the Houses of Commons*, 1st Sess., 33rd Parl., 34 Eliz. II, 1985, vol. V, p. 6374.
- Ontario. Advisory Council on the Status of Women. *Pornography and Prostitution*, 1984.
- Schauer, Frederick. *Free Speech: A Philosophical Enquiry*. New York: Cambridge University Press, 1982.
- Symons, Julian. "Orwell's Prophecies: The Limits of Liberty and the Limits of Law" (1984), 9 *Dalhousie L.J.* 115.
- Tribe, Laurence H. *American Constitutional Law*, 2nd ed. Mineola, New York: Foundation Press, Inc., 1988.
- United Kingdom. Criminal Law Revision Committee. Sixteenth Report, *Prostitution in the Street*, Cmnd 9329. London: Her Majesty's Stationery Office, 1984.

APPEAL from a judgment of the Manitoba Court of Appeal (1987), 49 Man. R. (2d) 1, [1987] 6 W.W.R. 289, 38 C.C.C. (3d) 408, 60 C.R. (3d) 216, on a reference made pursuant to *The Constitutional Questions Act*. Appeal dismissed, Wilson and L'Heureux-Dubé JJ. dissenting.

J. J. Gindin, Mary-Jane Bennett and Dave Phillips, for the appellants.

V. E. Toews and Donna J. Miller, for the respondent.

Graham R. Garton, for the intervener the Attorney General of Canada.

Michael Bernstein, for the intervener the Attorney General for Ontario.

Gale Welsh, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

Richard F. Taylor, for the intervener the Attorney General for Alberta.

Doctrine citée

- Canada. Comité spécial d'étude de la pornographie et de la prostitution. *La pornographie et la prostitution au Canada: rapport du Comité spécial d'étude de la pornographie et de la prostitution*. Ottawa: Le Comité, 1985.
- Canada. Commission de réforme du droit. Rapport 31. *Pour une nouvelle codification du droit pénal*. Ottawa: Commission de réforme du droit, 1987.
- Colvin, Eric. «Section Seven of the Canadian Charter of Rights and Freedoms» (1989), 68 *R. du B. can.* 560.
- Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*. Cowansville: Yvon Blais Inc., 1982.
- Débats de la Chambre des communes*, 1^{re} Sess., 33^e Parl., 34 Eliz. II, 1985, vol. V, p. 6374.
- Ontario. Advisory Council on the Status of Women. *Pornography and Prostitution*, 1984.
- Schauer, Frederick. *Free Speech: A Philosophical Enquiry*. New York: Cambridge University Press, 1982.
- Symons, Julian. «Orwell's Prophecies: The Limits of Liberty and the Limits of Law» (1984), 9 *Dalhousie L.J.* 115.
- Tribe, Laurence H. *American Constitutional Law*, 2nd ed. Mineola, New York: Foundation Press, Inc., 1988.
- United Kingdom. Criminal Law Revision Committee. Sixteenth Report, *Prostitution in the Street*, Cmnd 9329. London: Her Majesty's Stationery Office, 1984.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Manitoba (1987), 49 Man. R. (2d) 1, [1987] 6 W.W.R. 289, 38 C.C.C. (3d) 408, 60 C.R. (3d) 216, concernant un renvoi en application de la *Loi sur les questions constitutionnelles*. Pourvoi rejeté, les juges Wilson et L'Heureux-Dubé sont dissidents.

J. J. Gindin, Mary-Jane Bennett et Dave Phillips, pour les appelants.

V. E. Toews et Donna J. Miller, pour l'intimé.

Graham R. Garton, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Michael Bernstein, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Gale Welsh, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Richard F. Taylor, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

Joseph J. Arvay, Q.C., for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Joseph Eliot Magnet, for the intervener the Canadian Organization for the Rights of Prostitutes.

The judgment of Dickson C.J. and La Forest and Sopinka JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—I have had the advantage of reading the reasons of my colleagues, Justice Lamer and Justice Wilson. I agree, for the reasons given by Wilson J., that s. 195.1(1)(c) of the *Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34, represents a *prima facie* infringement of s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, while s. 193 does not. In my view, the scope of freedom of expression does extend to the activity of communication for the purpose of engaging in prostitution. With respect, however, I disagree with the conclusion reached by Wilson J. that this *prima facie* infringement is not justified as a reasonable limit under s. 1 of the *Charter*. On this issue, I reach the same conclusion as Lamer J., but prefer to rest my conclusion on an analysis which differs from that of my colleague.

The first step in the analysis, established in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, to assess the justification pursuant to s. 1 for a *Charter* violation is to characterize the legislative objective of the impugned provision. Like Wilson J., I would characterize the legislative objective of s. 195.1(1)(c) in the following manner: the provision is meant to address solicitation in public places and, to that end, seeks to eradicate the various forms of social nuisance arising from the public display of the sale of sex. My colleague Lamer J. finds that s. 195.1(1)(c) is truly directed towards curbing the exposure of prostitution and related violence, drugs and crime to potentially vulnerable young people, and towards eliminating the victimization and economic disadvantage that prostitution, and especially street soliciting, represents for women. I do not share the view that the legislative objective can be characterized so broadly. In prohibiting sales of sexual services in public, the legislation does not attempt, at least in any direct manner, to address

Joseph J. Arvay, c.r., pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Joseph Eliot Magnet, pour l'intervenante l'Organisation canadienne pour les droits des prostituées.

Version française du jugement du juge en chef Dickson et des juges La Forest et Sopinka rendu par

LE JUGE EN CHEF—J'ai eu l'avantage de lire les motifs de mes collègues, les juges Lamer et Wilson. Pour les motifs exprimés par le juge Wilson, je suis d'accord que l'al. 195.1(1)(c) du *Code criminel*, S.R.C. 1970, ch. C-34, constitue une violation *prima facie* de l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* alors que l'art. 193 n'y porte pas atteinte. À mon avis, la portée de la liberté d'expression s'étend aux activités de communication en vue de se livrer à la prostitution. Avec égards cependant, je ne partage pas la conclusion du juge Wilson que cette violation *prima facie* ne se justifie pas en tant que limite raisonnable en vertu de l'article premier de la *Charte*. Sur cette question, je parviens à la même conclusion que le juge Lamer mais je préfère l'appuyer sur une analyse différente de celle de mon collègue.

La première étape de l'analyse, établie dans l'arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, pour déterminer si la violation de la *Charte* se justifie en vertu de l'article premier est de qualifier l'objectif législatif de la disposition contestée. Comme le juge Wilson, je suis d'avis de qualifier l'objectif législatif de l'al. 195.1(1)(c) de la façon suivante: la disposition vise la sollicitation dans les endroits publics et, à cette fin, tente de supprimer les diverses formes de nuisances sociales qui découlent de l'étalage en public de la vente de services sexuels. Mon collègue le juge Lamer conclut que l'al. 195.1(1)(c) vise en réalité à empêcher que de jeunes personnes vraisemblablement vulnérables soient exposés à la prostitution, à la violence, aux drogues et au crime qui l'accompagnent et à éliminer l'oppression et la sujétion économique que la prostitution, et particulièrement la sollicitation de rue, représentent pour les femmes. Je ne partage pas l'opinion que l'objectif législatif puisse être qualifié de façon aussi large. En interdisant la

the exploitation, degradation and subordination of women that are part of the contemporary reality of prostitution. Rather, in my view, the legislation is aimed at taking solicitation for the purposes of prostitution off the streets and out of public view.

The *Criminal Code* provision subject to attack in these proceedings clearly responds to the concerns of home-owners, businesses, and the residents of urban neighbourhoods. Public solicitation for the purposes of prostitution is closely associated with street congestion and noise, oral harassment of non-participants and general detrimental effects on passers-by or bystanders, especially children. In my opinion, the eradication of the nuisance-related problems caused by street solicitation is a pressing and substantial concern. I find, therefore, that sending the message that street solicitation for the purposes of prostitution is not to be tolerated constitutes a valid legislative aim.

I turn now to the issue of proportionality. With respect to the question of rational connection between the impugned legislation and the prevention of the social nuisance associated with the public display of the sale of sex, I agree with Wilson J. that such a connection exists. The next step is to determine whether the means embodied in this legislation are appropriately tailored to meet the objective. Is it reasonable and justifiable to limit freedom of expression according to the terms of s. 195.1(1)(c) in order to eliminate street solicitation and the social nuisance which it creates? The answer to this question requires an analysis of whether the means impair the right as little as possible and of the effects and reasonableness of the limits imposed.

I start by considering the nature of the expression and the nature of the infringing legislation. Freedom of expression is fundamental to a democratic society. Parliament, through s. 195.1(1)(c) of the *Criminal Code*, has chosen to use the criminal justice system to prosecute individuals on the basis of the exercise of their freedom of expression.

vente de services sexuels dans les endroits publics, la loi ne tente pas, à tout le moins directement, de traiter le problème de l'exploitation, de la dégradation et de la subordination des femmes, qui font partie de la réalité quotidienne de la prostitution. À mon avis, la loi vise plutôt à empêcher que la sollicitation en vue de se livrer à la prostitution se fasse dans les rues et sous les regards du public.

La disposition du *Code criminel* contestée en l'espèce répond clairement aux préoccupations des propriétaires de maison, des commerces et des habitants des secteurs urbains. La sollicitation en public aux fins de la prostitution est intimement associée à l'encombrement des rues ainsi qu'au bruit, au harcèlement verbal de ceux qui n'y participent pas et à divers effets généralement néfastes sur les passants et les spectateurs, particulièrement les enfants. À mon avis, la suppression des problèmes liés à la nuisance causée par la sollicitation de rue est une préoccupation urgente et réelle. Je suis donc d'avis de conclure que transmettre le message que la sollicitation de rue à des fins de prostitution ne sera pas tolérée constitue un objectif législatif valide.

J'examine maintenant la question de la proportionnalité. Je suis d'accord avec le juge Wilson qu'il y a un lien rationnel entre la disposition législative contestée et la prévention de la nuisance sociale associée à l'étalage en public de la vente de services sexuels. L'étape suivante consiste à déterminer si les mesures contenues dans la loi sont bien adaptées pour répondre à l'objectif. Est-il raisonnable et justifiable de restreindre la liberté d'expression selon les termes de l'al. 195.1(1)(c) pour éliminer la sollicitation de rue et la nuisance sociale qu'elle crée? Pour répondre à cette question, il faut se demander si les mesures portent le moins possible atteinte au droit et analyser les effets et le caractère raisonnable des limites imposées.

J'examine d'abord la nature de l'expression et la nature de la disposition contestée. La liberté d'expression est fondamentale dans une société démocratique. En vertu de l'al. 195.1(1)(c) du *Code criminel*, le Parlement a choisi d'utiliser le système de justice criminelle pour poursuivre des individus qui exercent leur liberté d'expression. Lorsqu'une

When a *Charter* freedom has been infringed by state action that takes the form of criminalization, the Crown bears the heavy burden of justifying that infringement. Yet, the expressive activity, as with any infringed *Charter* right, should also be analysed in the particular context of the case. Here, the activity to which the impugned legislation is directed is expression with an economic purpose. It can hardly be said that communications regarding an economic transaction of sex for money lie at, or even near, the core of the guarantee of freedom of expression.

The legislation aims at restraining communication or attempts at communication for the purpose of engaging in prostitution. That communication must occur in "a public place or in any place open to public view". It is argued that the legislation is over-broad because it is not confined to places where there will necessarily be many people, or, in fact, any people, who will be offended by the activity. The objective of this provision, however, is not restricted to the control of actual disturbances or nuisances. It is broader, in the sense that it is directed at controlling, in general, the nuisance-related problems identified above that stem from street soliciting. Much street soliciting occurs in specified areas where the congregation of prostitutes and their customers amounts to a nuisance. In effect, the legislation discourages prostitutes and customers from concentrating their activities in any particular location. While it is the cumulative impact of individual transactions concentrated in a public area that effectively produces the social nuisance at which the legislation in part aims, Parliament can only act by focusing on individual transactions. The notion of nuisance in connection with street soliciting extends beyond interference with the individual citizen to interference with the public at large, that is with the environment represented by streets, public places and neighbouring premises.

The appellants' argument that the provision is too broad and therefore cannot be found to be appropriately tailored also focuses on the phrase

liberté garantie par la *Charte* a été violée par une mesure prise par l'État, en l'occurrence la criminalisation, le ministère public doit s'acquitter du lourd fardeau de justifier cette violation. Néanmoins, comme dans le cas de toute violation d'un droit reconnu par la *Charte*, l'activité d'expression devrait également être analysée dans le contexte particulier de l'affaire. En l'espèce, l'activité visée par la disposition législative contestée est une expression ayant un but économique. On peut difficilement affirmer que les communications relatives à l'opération économique d'échange de services sexuels pour de l'argent relèvent, ou même se rapprochent, de l'essence de la garantie de la liberté d'expression.

La loi vise à restreindre les communications ou les tentatives de communication en vue de se livrer à la prostitution. Cette communication doit avoir lieu «dans un endroit soit public soit situé à la vue du public». On soutient que la loi a une portée trop large parce qu'elle ne se limite pas aux endroits où il y aura nécessairement de nombreuses personnes, ou même une personne, qui seront choquées par l'activité. L'objectif de cette disposition ne se restreint cependant pas au contrôle des troubles ou des nuisances réels. Il est plus large en ce sens qu'il vise à contrôler de façon générale les problèmes susmentionnés qui sont liés à la nuisance découlant de la sollicitation de rue. La sollicitation de rue se produit surtout dans des zones précises où le rassemblement des prostitués et de leurs clients constitue une nuisance. Dans les faits, la loi décourage les prostitués et les clients de concentrer leurs activités dans un endroit particulier. Bien que ce soit l'effet cumulatif d'opérations individuelles concentrées dans une zone publique qui produise en fait la nuisance sociale visée en partie par la loi, le Parlement ne peut agir qu'en axant ses efforts sur les activités individuelles. La notion de nuisance en rapport avec la sollicitation de rue va au-delà de l'atteinte au citoyen, mais s'étend à l'atteinte au public en général, c'est-à-dire à l'environnement constitué par les rues, les endroits publics et les lieux avoisinants.

Les appelants, pour soutenir que la disposition est trop large et n'est donc pas bien adaptée, insistent également sur le membre de phrase «de