

**John Ross Taylor and the Western Guard Party** *Appellants*

v.

**Canadian Human Rights Commission and the Attorney General of Canada** *Respondents*

and

**The Attorney General of Ontario, the Attorney General of Quebec, the Attorney General of Manitoba, the Canadian Jewish Congress, the League for Human Rights of B'nai Brith, Canada, the Women's Legal Education and Action Fund, the Canadian Holocaust Remembrance Association and the Canadian Civil Liberties Association**

*Interveners*

INDEXED AS: CANADA (HUMAN RIGHTS COMMISSION)  
v. TAYLOR

File No.: 20462.

1989: December 4; 1990: December 13.

Present: Dickson C.J.\* and Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier and McLachlin JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

*Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of expression — Hate messages — Federal human rights legislation prohibiting telephonic messages likely to expose a person or a group to hatred or contempt — Whether federal legislation infringes s. 2(b) of Canadian Charter of Rights and Freedoms — If so, whether infringement justifiable under s. 1 of Charter — Canadian Human Rights Act, S.C. 1976-77, c. 33, s. 13(1).*

*Constitutional law — Charter of Rights — Reasonable limits — Federal human rights legislation prohibiting telephonic messages likely to expose a person or a group to hatred or contempt — Whether federal legislation too vague to constitute a limit prescribed by law — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 1 — Canadian Human Rights Act, S.C. 1976-77, c. 33, s. 13(1).*

\* Chief Justice at the time of hearing.

**John Ross Taylor et le Western Guard Party** *Appellants*

c.

**a Commission canadienne des droits de la personne et le procureur général du Canada** *Intimés*

et

**b Le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Québec, le procureur général du Manitoba, le Congrès juif canadien, la Ligue des droits de la personne de B'nai Brith, Canada, le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes, la Canadian Holocaust Remembrance Association et l'Association canadienne des libertés civiles** *Intervenants*

**d RÉPERTORIÉ: CANADA (COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE) c. TAYLOR**

N° du greffe: 20462.

**e** 1989: 4 décembre; 1990: 13 décembre.

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

**f EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE**

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d'expression — Propagande haineuse — Loi fédérale sur les droits de la personne interdisant les messages téléphoniques susceptibles d'exposer une personne ou un groupe à la haine ou au mépris — La loi fédérale viole-t-elle l'art. 2b) de la Charte canadienne des droits et libertés? — Dans l'affirmative, cette violation est-elle justifiable en vertu de l'article premier de la Charte? — Loi canadienne sur les droits de la personne, S.C. 1976-77, ch. 33, art. 13(1).*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Limites raisonnables — Loi fédérale sur les droits de la personne interdisant les messages téléphoniques susceptibles d'exposer une personne ou un groupe à la haine ou au mépris — La loi fédérale est-elle trop imprécise pour constituer une limite prescrite par une règle de droit? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1 — Loi canadienne sur les droits de la personne, S.C. 1976-77, ch. 33, art. 13(1).*

\* Juge en chef à la date de l'audition.

*Administrative law — Natural justice — Apprehension of bias — Waiver — Human rights tribunal — Appointment procedure — Whether failure to raise bias at outset of proceedings amounting to waiver.*

The appellants distributed cards inviting calls to a telephone number answered by recorded messages. The messages, while in part arguably innocuous, contained statements denigrating the Jewish race and religion. In 1979, complaints about these messages were lodged with the Canadian Human Rights Commission. The Commission established a tribunal which concluded that the messages constituted a discriminatory practice under s. 13(1) of the *Canadian Human Rights Act* and ordered the appellants to cease the practice. The section makes it a discriminatory practice to communicate telephonically any matter likely to expose a person or a group to hatred or contempt on the basis, *inter alia*, of race or religion. Pursuant to the Act, the cease and desist order was filed in the Federal Court. No proceedings were taken by the appellants to have the order set aside. In spite of the order, the appellants continued their messages and were found in contempt of the order. The Party was sentenced to a \$5,000 fine and T, the Party's leader, to one year of imprisonment. The sentence was suspended upon the condition that the appellants obey the Tribunal's cease and desist order. They did not and the suspension of sentence was vacated. The Party paid its fine and T served his sentence. In 1983, the Canadian Human Rights Commission filed a new application with the Federal Court, alleging that further messages were being transmitted and that these messages also breached the Tribunal's order. The Commission sought a new order of committal of T and a \$5,000 fine against the Party. Relying on the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the appellants argued that s. 13(1) of the Act violated s. 2(b) of the *Charter*, and that the Tribunal's cease and desist order was of no effect. The Federal Court, Trial Division rejected the argument, confirmed the contempt, imposed the fine and made the committal order sought by the Commission. The appellants' appeal to the Federal Court of Appeal was dismissed. This appeal is to determine (1) whether s. 13(1) of the Act and the Tribunal's cease and desist order violate s. 2(b) of the *Charter*; and (2) whether the Tribunal's cease and desist order is invalid because of bias. The allegation of bias, raised for the first time before the Federal Court of Appeal, arises from the fact that the Tribunal was

*Droit administratif — Justice naturelle — Crainte de partialité — Renonciation — Tribunal des droits de la personne — Procédure de constitution du Tribunal — L'omission de soulever la partialité au commencement de l'instance équivaut-elle à une renonciation?*

Les appelants ont distribué des cartes qui invitaient à composer un numéro de téléphone qui faisait entendre des messages enregistrés. Ces messages, que l'on pourrait prétendre inoffensifs en partie, contenaient des déclarations dénigrant la race et la religion juives. En 1979, des plaintes relatives à ces messages ont été portées devant la Commission canadienne des droits de la personne. La Commission a établi un tribunal qui a conclu que les messages constituaient un acte discriminatoire visé au par. 13(1) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et a ordonné aux appelants de cesser cet acte. Suivant ce paragraphe, constitue un acte discriminatoire le fait d'utiliser un téléphone pour aborder des questions susceptibles d'exposer une personne ou un groupe à la haine ou au mépris fondés notamment sur la race ou la religion. Conformément à la Loi, l'ordonnance d'interdit a été déposée à la Cour fédérale. Les appelants n'ont engagé aucune action en annulation de cette ordonnance et, en dépit de celle-ci, ils ont continué à transmettre leurs messages et ont été déclarés coupables d'outrage au tribunal. Le parti a été condamné à une amende de 5 000 \$ et T, le chef du parti, à un an d'emprisonnement. On a toutefois suspendu l'exécution de ces peines, à condition que les appelants obéissent à l'ordonnance rendue par le Tribunal. Comme ils n'y ont pas obtempéré, la suspension de l'exécution des peines a été annulée. Le parti a donc payé l'amende et T a purgé sa peine. En 1983, alléguant que d'autres messages avaient été transmis et que ces messages violaient eux aussi l'ordonnance du Tribunal, la Commission canadienne des droits de la personne a saisi la Cour fédérale d'une nouvelle demande. Elle a demandé qu'une nouvelle ordonnance d'incarcération soit rendue contre T et que le parti soit condamné à une amende de 5 000 \$. Invoquant la *Charte canadienne des droits et libertés*, les appelants ont fait valoir que le par. 13(1) de la Loi enfreignait l'al. 2b) de la *Charte* et que l'ordonnance d'interdit rendue par le Tribunal était inopérante. La Division de première instance de la Cour fédérale a rejeté cet argument, confirmé la déclaration de culpabilité d'outrage au tribunal, infligé l'amende et rendu l'ordonnance d'incarcération sollicitées par la Commission. L'appel des appelants à la Cour d'appel fédérale a été rejeté. Le pourvoi vise à déterminer (1) si le par. 13(1) de la Loi et l'ordonnance d'interdit rendue par le Tribunal violent l'al. 2b) de la *Charte*, et (2) si l'ordonnance du Tribunal est invalide pour cause de partialité. L'alléguation de partialité, avancée pour la première fois

appointed by the Commission, the latter being a body intimately connected with investigating and substantiating the complaint.

*Held* (La Forest, Sopinka and McLachlin JJ. dissenting in part): The appeal should be dismissed. Section 13(1) of the *Canadian Human Rights Act* is constitutional.

*Per* Dickson C.J. and Wilson, L'Heureux-Dubé and Gonthier JJ.: The activity described by s. 13(1) of the Act is protected by s. 2(b) of the *Charter*. Where an activity conveys or attempts to convey a meaning, through a non-violent form of expression, it has expressive content and thus falls within the scope of the word "expression" as found in the guarantee. The type of meaning conveyed is irrelevant. Section 2(b) protects all content of expression. In enacting s. 13(1), Parliament sought to restrict expression by singling out for censure particular conveyances of meaning. Section 13(1), therefore, represents an infringement of s. 2(b).

Hate propaganda messages against identifiable groups, such as the ones dealt with by s. 13(1), do not fall within the ambit of a possible s. 2(b) exception concerning expression manifested in a violent form. This exception speaks only of physical forms of violence, and extends neither to analogous types of expression nor to mere threats of violence.

Section 13(1) of the Act, which is sufficiently precise to constitute a limit prescribed by law under s. 1 of the *Charter*, constitutes a reasonable limit upon freedom of expression. First, Parliament's objective of promoting equal opportunity unhindered by discriminatory practices, and thus of preventing the harm caused by hate propaganda, is of sufficient importance to warrant overriding a constitutional freedom. Hate propaganda presents a serious threat to society. It undermines the dignity and self-worth of target group members and, more generally, contributes to disharmonious relations among various racial, cultural and religious groups, as a result eroding the tolerance and open-mindedness that must flourish in a multicultural society which is committed to the idea of equality. The international commitment to eradicate hate propaganda and Canada's commitment to the values of equality and multiculturalism enshrined in ss. 15 and 27 of the *Charter* magnify the weightiness of Parliament's objective in enacting s. 13(1).

devant la Cour d'appel fédérale, procède de ce que le Tribunal a été constitué par la Commission qui s'occupe directement de l'enquête sur la plainte et de la vérification de son bien-fondé.

*a Arrêt* (les juges La Forest, Sopinka et McLachlin sont dissidents en partie): Le pourvoi est rejeté. Le paragraphe 13(1) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est constitutionnel.

*b Le* juge en chef Dickson et les juges Wilson, L'Heureux-Dubé et Gonthier: L'activité visée au par. 13(1) de la *Loi* bénéficie de la protection de l'al. 2b) de la *Charte*. Lorsqu'une activité transmet ou tente de transmettre une signification par une forme d'expression non violente, elle a un contenu expressif et relève en conséquence du champ du mot «expression» utilisé dans la garantie. Le type de signification transmise n'a aucune pertinence. L'alinéa 2b) protège tout le contenu de l'expression. En adoptant le par. 13(1), le Parlement a tenté de limiter l'expression en exposant à la censure des transmissions particulières de messages. Le paragraphe 13(1) porte donc atteinte à l'al. 2b).

*e Les* messages, qui sont destinés à fomenter la haine contre des groupes identifiables, comme ceux visés au par. 13(1), ne relèvent pas de l'exception possible à l'al. 2b) que pourrait constituer l'expression se manifestant sous une forme de violence. Cette exception ne comprend que la violence physique et ne s'étend ni aux types analogues d'expression ni à de simples menaces de violence.

*f Le* paragraphe 13(1) de la *Loi*, qui est d'une précision suffisante pour constituer une restriction prescrite par une règle de droit au sens de l'article premier de la *Charte*, impose une limite raisonnable à la liberté d'expression. En premier lieu, l'objectif visé par le législateur fédéral, à savoir celui d'assurer l'égalité des chances indépendamment de considérations à caractère discriminatoire et de prévenir ainsi le préjudice découlant de la propagande haineuse, revêt une importance suffisante pour justifier qu'il soit porté atteinte à une liberté garantie par la Constitution. La propagande haineuse présente une menace grave pour la société. Elle porte atteinte à la dignité et à l'estime de soi des membres du groupe cible et, d'une façon plus générale, contribue à semer la discorde entre différents groupes raciaux, culturels et religieux, minant ainsi la tolérance et l'ouverture d'esprit qui doivent fleurir dans une société multiculturelle vouée à la réalisation de l'égalité. L'engagement international envers l'élimination de la propagande haineuse ainsi que celui du Canada envers les valeurs de l'égalité et du multiculturalisme, qui se trouvent consacrées aux art. 15 et 27 de la *Charte*, servent à mettre en relief l'importance de l'objectif visé par le législateur fédéral quand il a adopté le par. 13(1).

Second, s. 13(1) of the Act is proportionate to the government's objective. The section is rationally connected to the aim of restricting activities antithetical to the promotion of equality and tolerance in society. When conjoined with the remedial provisions of the Act, s. 13(1) operates to suppress hate propaganda and its harmful consequences. It also reminds Canadians of our fundamental commitment to equality of opportunity and the eradication of racial and religious intolerance. The fact that the international community considers such laws to be an important weapon against racial and religious intolerance strongly suggests that s. 13(1) cannot be viewed as ineffectual.

The guarantee of freedom of expression is not unduly impaired by s. 13(1). The section is not overbroad or excessively vague. Its terms, in particular the phrase "hatred or contempt", are sufficiently precise and narrow to limit its impact to those expressive activities which are repugnant to Parliament's objective. The phrase "hatred or contempt" in the context of s. 13(1) refers only to unusually strong and deep-felt emotions of detestation, calumny and vilification and, as long as human rights tribunals continue to be well aware of the purpose of s. 13(1) and pay heed to the ardent and extreme nature of feeling described in that phrase, there is little danger that subjective opinion as to offensiveness will supplant the proper meaning of the section. The absence in the Act of an interpretative provision to protect freedom of expression does not create in s. 13(1) an overly wide scope, for both its purpose and the common law's traditional desire to protect expressive activity permit an interpretation solicitous of this important freedom. Further, the absence of an intent component in s. 13(1) raises no problem of minimal impairment when one considers that the objective of the section requires an emphasis upon discriminatory effects. As in other human rights legislation, an intent to discriminate is not a precondition of a finding of discrimination. To import a subjective intent requirement into human rights provisions, rather than allowing tribunals to focus solely upon effects, would defeat one of the primary goals of anti-discrimination statutes. As for the possibility that imprisonment will be imposed upon an individual by way of a contempt order, intent is far from irrelevant in this regard, subjective awareness of the likely effect of one's message being a necessary precondition for the issuance of such an order by the Federal Court. Furthermore, the fact that s. 13(1) does not contain an exemption for truthful statements does not give it a fatally broad scope. Such an exemption is not mandated by the *Charter* in the context of s. 13(1).

En second lieu, le par. 13(1) de la Loi est proportionnel à l'objectif visé par le gouvernement. Il a un lien rationnel avec l'objectif consistant à limiter les activités qui s'opposent à la promotion de l'égalité et de la tolérance dans la société. Quand on y joint les dispositions réparatrices de la Loi, le par. 13(1) joue de manière à supprimer la propagande haineuse et à écarter ses conséquences préjudiciables. Il sert en outre à rappeler aux Canadiens notre engagement fondamental envers l'égalité des chances et l'élimination de l'intolérance raciale et religieuse. Le fait que la communauté internationale considère de telles lois comme une arme importante pour combattre l'intolérance raciale et religieuse laisse fortement entendre que le par. 13(1) ne peut être considéré comme inefficace.

Le paragraphe 13(1) ne limite pas indûment la garantie de la liberté d'expression. Sa portée n'est pas trop large et il n'est pas excessivement vague. Ses dispositions, plus précisément les termes «haine [ou] mépris», sont assez précises et restrictives pour limiter son effet aux activités d'expression qui sont contraires à l'objectif poursuivi par le législateur. Dans le contexte du par. 13(1), les termes «haine [ou] mépris» ne visent que des émotions exceptionnellement fortes et profondes de détestation se traduisant par des calomnies et la diffamation, et tant que les tribunaux des droits de la personne demeureront bien conscients de l'objet du par. 13(1) et qu'ils tiendront compte de la nature à la fois virulente et extrême des sentiments évoqués par ces termes, il y a peu de danger qu'une opinion subjective quant au caractère offensant ne vienne se substituer à la véritable signification du paragraphe en cause. L'absence dans la Loi d'une disposition d'interprétation qui protégerait la liberté d'expression ne donne pas au par. 13(1) une portée trop large parce que l'objet de ce paragraphe ainsi que le souci traditionnel de la common law de protéger les activités d'expression permettent de l'interpréter d'une manière qui respecte cette importante liberté. De plus, l'absence de l'élément d'intention au par. 13(1) ne soulève aucun problème en matière d'atteinte minimale si l'on considère que l'objectif de cette disposition exige de mettre l'accent sur les effets discriminatoires. Comme dans les autres codes des droits de la personne, l'intention d'établir une distinction n'est pas une condition préalable à la conclusion de discrimination. Inclure dans les dispositions relatives aux droits de la personne l'exigence subjective de l'intention, au lieu de permettre aux tribunaux de porter uniquement leur attention sur les effets, ferait donc échec à l'un des principaux objectifs des lois interdisant la discrimination. Quant à la possibilité que quelqu'un soit emprisonné par suite d'une ordonnance d'outrage au tribunal, l'intention est loin d'être sans pertinence à cet égard, la

Finally, by focusing upon "repeated" telephonic messages, s. 13(1) directs its attention to public, larger-scale schemes for the dissemination of hate propaganda, the very type of phone use which most threatens the aim underlying the Act.

connaissance subjective de l'effet probable des messages diffusés étant une condition préalable à la délivrance par la Cour fédérale d'une ordonnance d'outrage. En outre, le fait que le par. 13(1) ne renferme pas d'exception pour les déclarations véridiques ne lui donne pas une portée trop large. Une telle exception n'est pas exigée par la *Charte* dans le contexte du par. 13(1). Enfin, en insistant sur la «répétition» des messages téléphoniques, le par. 13(1) vise la dissémination publique et de grande envergure de la propagande haineuse, soit le type même d'utilisation du téléphone qui menace le plus la réalisation de l'objet de la Loi.

The effects of s. 13(1) upon freedom of expression are not so deleterious as to make intolerable its existence in a free and democratic society. The section furthers a government objective of great significance and impinges upon expression exhibiting only tenuous links with the values underlying the freedom of expression guarantee. Hate propaganda contributes little to the aspirations of Canadians or Canada in the quest for truth, the promotion of individual self-development or the protection and fostering of a vibrant democracy where the participation of all individuals is accepted and encouraged. Moreover, operating in the context of the procedural and remedial provisions of the Act, s. 13(1) plays a minimal role in the imposition of moral, financial or incarceratory sanctions, the primary goal being to act directly for the benefit of those likely to be exposed to the harms caused by hate propaganda.

Les effets du par. 13(1) sur la liberté d'expression ne sont pas si dommageables qu'ils rendent son existence intolérable dans une société libre et démocratique. Le paragraphe vise un objectif gouvernemental d'une grande importance et limite une expression qui n'a que des liens ténus avec le fondement de la garantie de la liberté d'expression. La propagande haineuse apporte peu aux aspirations des Canadiens ou du Canada, que ce soit dans la recherche de la vérité, dans la promotion de l'épanouissement personnel ou dans la protection et le développement d'une démocratie dynamique qui accepte et encourage la participation de tous. De plus, puisqu'il s'applique dans le contexte des dispositions de la Loi relatives à la procédure et aux dispositions réparatrices, le par. 13(1) a peu d'effet sur l'imposition de sanctions morales, financières ou d'incarcération, son but premier étant de profiter directement à ceux qui sont susceptibles d'être exposés aux maux de la propagande haineuse.

Assuming that the *Charter* applies to the Tribunal's cease and desist order, the latter does not unjustifiably infringe s. 2(b) of the *Charter*. Read in the context of the Tribunal's expansive reasons, the order was not too vague and obscure to enable the appellants to be held in contempt for failure to abide by its terms. The Tribunal's reasons are emphatically clear in describing the subject-matter found to constitute a discriminatory practice.

Même dans l'hypothèse où la *Charte* s'appliquerait à l'ordonnance d'interdit rendue par le Tribunal, celle-ci ne viole pas d'une manière injustifiable l'al. 2b) de la *Charte*. Interprétée dans le contexte des longs motifs du Tribunal, l'ordonnance n'est ni trop vague ni trop obscure pour que les appelants puissent être déclarés coupables d'outrage au tribunal pour avoir omis de s'y conformer. Les motifs du Tribunal désignent très clairement ce qui constitue une pratique discriminatoire.

The failure of the appellants to raise the issue of bias in a timely fashion constituted a waiver of the right to challenge the jurisdiction of the Tribunal on that ground. Bias must be alleged at the earliest practical opportunity. Here, the issue had not been raised until the hearing before the Federal Court of Appeal, almost eight years after the Tribunal's order was rendered. In any event, since the appellants did not challenge the

L'omission des appelants de soulever la question de la partialité en temps opportun constitue une renonciation au droit de contester pour ce motif la compétence du Tribunal. La partialité doit être invoquée à la première occasion où il est pratique de le faire. En l'espèce, cette question n'a été soulevée qu'à l'audience en Cour d'appel fédérale, soit presque huit ans après que le Tribunal eut rendu son ordonnance. De toute façon, puisque les appe-

legitimacy of the Tribunal order directly, they could not attack it collaterally in the contempt proceeding. The appellants are bound by the cease and desist order and must obey it while it remains in force, regardless of how flawed it may be.

*Per La Forest, Sopinka and McLachlin JJ. (dissenting in part):* Section 13(1) of the Act infringes the guarantee of freedom of expression in s. 2(b) of the *Charter*. Where, as in this case, an activity conveys or attempts to convey a meaning or message through a non-violent form of expression, this activity falls within the sphere of the conduct protected by s. 2(b). This section protects all content of expression irrespective of the meaning or message sought to be conveyed. In enacting s. 13(1), Parliament intended to control attempts to convey a meaning by restricting the content of expression. The section does not prohibit communication by telephone. Rather, it regulates the content of such communications. Section 13(1), therefore, imposes a limit on s. 2(b).

Section 13(1) of the Act is sufficiently precise to constitute a limit prescribed by law under s. 1 of the *Charter*. By using the same wording as is found in the common law in defamation cases, Parliament has provided an intelligible standard for the Tribunal to apply.

Section 13(1) of the Act does not constitute a reasonable limit upon freedom of expression. While the legislative objectives of preventing discrimination and of promoting social harmony and individual dignity are of sufficient importance in our multicultural society to warrant overriding a constitutional freedom, s. 13(1) fails to meet the proportionality test.

First, s. 13(1) of the Act is not carefully tailored to its aims and lacks a rational connection with its objectives. While it is well designed to minimize many of the undesirable aspects of curbing free expression and its approach to curbing hate propaganda is far more appropriate than the all or nothing approach inherent in criminalization of such expression, s. 13(1) is too broad and too invasive and catches more expressive conduct than can be justified by its objectives. The use of the words "hatred" and "contempt", which are vague, subjective and susceptible of a wide range of meanings, extends the scope of s. 13(1) to cover expression presenting little threat of fostering hatred or discrimination.

lants n'ont pas contesté directement la validité de l'ordonnance du Tribunal, ils ne peuvent le faire indirectement dans la procédure pour outrage. Les appelants doivent se soumettre à l'ordonnance d'interdit tant que celle-ci reste en vigueur, quelque imparfaite qu'elle puisse être.

*Les juges La Forest, Sopinka et McLachlin (dissidents en partie):* Le paragraphe 13(1) de la Loi porte atteinte à la liberté d'expression garantie par l'al. 2b) de la *Charte*. Lorsque, 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). Celui-ci protège tout le contenu de l'expression sans égard à la signification ou au message que l'on tente de transmettre. Le Parlement a adopté le par. 13(1) avec l'intention de contrôler les tentatives de transmettre un message en restreignant le contenu de l'expression. Ce paragraphe n'interdit pas les communications téléphoniques mais sert plutôt à réglementer le contenu de telles communications. Il s'ensuit donc que le par. 13(1) impose une restriction à l'al. 2b).

Le paragraphe 13(1) est d'une précision suffisante pour constituer une restriction prescrite par une règle de droit au sens de l'article premier de la *Charte*. En reprenant le langage de la common law en matière de diffamation, le Parlement a établi une norme intelligible pouvant être appliquée par le Tribunal.

Le paragraphe 13(1) de la Loi ne constitue pas une restriction raisonnable de la liberté d'expression. Bien que les objectifs législatifs de la prévention de la discrimination et de l'encouragement de l'harmonie sociale et de la dignité individuelle revêtent dans notre société multiculturelle une importance suffisante pour justifier qu'ils l'emportent sur une liberté garantie par la Constitution, le par. 13(1) ne satisfait pas au critère de proportionnalité.

En premier lieu, le par. 13(1) de la Loi n'est pas soigneusement adapté à la réalisation de ses objets et n'a pas de lien rationnel avec ceux-ci. S'il est bien conçu pour réduire au minimum beaucoup des aspects peu souhaitables de la restriction de la liberté d'expression et que sa façon de freiner la propagande haineuse soit bien préférable au tout ou rien de la criminalisation de cette expression, le par. 13(1) a une portée excessive, est trop envahissant et vise davantage de conduite expressive que ne le justifient ses objets. L'emploi des termes «haine» et «mépris», qui sont vagues et subjectifs et qui peuvent admettre une large gamme d'acceptions, a pour effet d'élargir la portée du par. 13(1) de manière à englober

The absence of any requirement of intent or foreseeability of the actual promotion of hatred or contempt further broadens the scope of s. 13(1). Without a proof of harm or actual discrimination, s. 13(1) could well reach speech which is in fact anti-discriminatory. Finally, while the chilling effect of human rights legislation is likely to be less significant than that of a criminal prohibition, the vagueness of the law may deter more conduct than can legitimately be targeted.

Second, s. 13(1) does not interfere as little as possible with freedom of expression. No serious attempt was made to strike an appropriate balance between furthering equality and safeguarding free expression. There is no provision in the Act which protects freedom of expression. Section 13(1) simply applies to all expression "likely to expose a person or persons to hatred or contempt". Moreover, the overbreadth of the section, the absence of defences, in particular an exemption for truthful statements, and the inclusion of private communications between consenting individuals within the scope of s. 13(1) illustrate the significance of the infringement of the rights of the individual effected by s. 13(1). The section goes well beyond what can be defended as a reasonable limit on free speech justified by the need to combat discrimination against members of particular groups.

Third, the benefits to be secured by s. 13(1) of the Act fall short of outweighing the seriousness of the infringement which the section effects on freedom of expression. The limitation touches expression which may be relevant to social and political issues. Free expression on such matters has long been regarded as fundamental to the working of a free democracy and to the maintenance and preservation of our most fundamental freedoms. Such a limitation must be proportionate to the evil and sensitive to the need to preserve as much freedom of expression as may be compatible with suppressing that evil. Under s. 13(1), it is far from clear that the measure, broad as it is, is calculated to significantly diminish the evils of group discrimination.

The unconstitutionality of a law upon which a court order is based does not excuse a refusal to obey the

l'expression qui ne risque que dans une faible mesure de favoriser la haine ou la discrimination. L'absence de toute exigence qu'il y ait une intention de fomenter en fait la haine ou le mépris ou de la prévisibilité de cette conséquence vient élargir davantage la portée du paragraphe 13(1). En l'absence d'une preuve d'un préjudice ou d'une discrimination réelle, le par. 13(1) pourrait bien s'appliquer en fait à l'expression qui est antidiscriminatoire. Finalement, bien que l'effet paralysant de lois en matière de droits de la personne soit probablement moindre que celui d'une interdiction criminelle, l'imprécision de la Loi a pour conséquence qu'elle pourrait décourager plus de conduite que ne le justifient ses objectifs.

En deuxième lieu, le par. 13(1) ne porte pas le moins possible atteinte à la liberté d'expression. Il n'y a eu aucune tentative sérieuse d'établir un juste équilibre entre la promotion de l'égalité et la sauvegarde de la liberté d'expression. La Loi ne contient aucune disposition protégeant la liberté d'expression. Le paragraphe 13(1) s'applique simplement à toute expression «susceptible[...] d'exposer à la haine, au mépris ou au ridicule des personnes appartenant à un groupe». De plus, la portée excessive du paragraphe, l'absence de moyens de défense sous la forme notamment d'une exception à l'égard des déclarations véridiques, et l'inclusion dans la portée du par. 13(1) de communications privées entre des particuliers consentants mettent en lumière la gravité de l'atteinte portée aux droits du particulier par le par. 13(1). Ce paragraphe va au-delà de ce qui peut être défendu à titre de restriction raisonnable de la liberté d'expression justifiée par la nécessité de combattre la discrimination envers les membres de groupes particuliers.

En troisième lieu, les avantages pouvant découler du par. 13(1) de la Loi ne l'emportent pas sur la gravité de l'atteinte qu'il porte à la liberté d'expression. La restriction touche l'expression qui peut être pertinente relativement à des questions sociales et politiques. La liberté d'expression en ce qui concerne ces questions est depuis longtemps considérée comme essentielle au bon fonctionnement d'une démocratie libre et au maintien et à la sauvegarde de nos libertés les plus fondamentales. Une telle restriction doit être proportionnée au mal et doit tenir compte de la nécessité de conserver le degré de liberté d'expression qui peut être compatible avec la suppression de ce mal. Dans le cas du par. 13(1), il n'est pas évident que cette mesure, si large que soit sa portée, est de nature à réduire sensiblement les maux de la discrimination contre des groupes.

L'inconstitutionnalité d'une loi sur laquelle repose une ordonnance rendue par une cour ne justifie pas le refus

order. Even an invalid court order must be followed until it is set aside by legal process. Since s. 13(1) of the Act is unconstitutional, it follows that the Tribunal's cease and desist order rendered pursuant to that section should be quashed. The effective date of the quashing of the order, however, must be the date that this judgment is issued. For the purposes of the contempt proceedings, the order must be considered to be valid until that date. Thus, the ultimate invalidity of the order was not a defence to the contempt citation and the appellants' convictions following the 1983 complaint must be affirmed. Since the wisdom or validity of the initial decree is a relevant consideration in determining the appropriate sanction, T's sentence should be reduced to three months' imprisonment.

Appellants' contention that the findings of the Human Rights Tribunal were flawed because of an apprehension of bias must be rejected. The appellants raised this issue several years after the initial hearing. By failing to raise the issue at the outset of the proceedings, the appellants must be deemed to have impliedly waived any right to allege bias.

### Cases Cited

By Dickson C.J.

**Applied:** *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697; *In re Human Rights Tribunal and Atomic Energy of Canada Ltd.*, [1986] 1 F.C. 103; **distinguished:** *MacBain v. Lederman*, [1985] 1 F.C. 856; **referred to:** *R. v. Andrews*, [1990] 3 S.C.R. 870; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123; *Rocket v. Royal College of Dental Surgeons of Ontario*, [1990] 2 S.C.R. 232; *Insurance Corp. of British Columbia v. Heerspink*, [1982] 2 S.C.R. 145; *Boucher v. The King*, [1951] S.C.R. 265; *R. v. Carrier (1951)*, 104 C.C.C. 75; *Taylor and Western Guard Party v. Canada*, Communication No. 104/1981, Report of the Human Rights Committee, 38 U.N. GAOR, Supp. No. 40 (A/38/40) 231 (1983), decision reported in part at (1983), 5 C.H.R.R. D/2097; *Nealy v. Johnston* (1989), 10 C.H.R.R. D/6450; *Rasheed v. Bramhill* (1980), 2 C.H.R.R. D/249; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 1114; *Re Sheppard and Sheppard* (1976), 67 D.L.R. (3d) 592; *Canada Metal Co. v.*

d'obtempérer à cette ordonnance. On doit obéir même à une ordonnance judiciaire invalide tant qu'elle n'est pas annulée par les voies de justice. Vu l'inconstitutionnalité du par. 13(1) de la Loi, il s'ensuit que l'ordonnance d'interdit rendue par le Tribunal en vertu de ce paragraphe doit être annulée. L'annulation ne prend toutefois effet qu'à partir de la date où le présent arrêt est rendu. Pour les fins des procédures pour outrage au tribunal, l'ordonnance doit être considérée comme valide jusqu'à cette date. Par conséquent, l'invalidité éventuelle de l'ordonnance ne constitue pas un moyen de défense opposable à la déclaration de culpabilité d'outrage au tribunal et les déclarations de culpabilité intervenues contre les appelants à la suite de la plainte portée en 1983 doivent être confirmées. Comme la sagesse ou la validité de l'ordonnance primitive est une considération pertinente dans la détermination de la sanction appropriée, il y a lieu de réduire à trois mois d'emprisonnement la peine de T.

L'argument des appelants selon lequel les conclusions du Tribunal des droits de la personne ont été viciées en raison d'une crainte de partialité doit être rejeté. Les appelants ont soulevé cette question plusieurs années après l'audience initiale. Comme ils ne l'ont pas soulevée au début de l'instance, les appelants doivent être réputés avoir renoncé implicitement à tout droit d'alléguer la partialité.

### Jurisprudence

f Citée par le juge en chef Dickson

**Arrêts appliqués:** *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697; *Affaire intéressant le Tribunal des droits de la personne et Énergie atomique du Canada Ltée*, [1986] 1 C.F. 103; **distinction d'avec l'arrêt:** *MacBain c. Lederman*, [1985] 1 C.F. 856; **arrêts mentionnés:** *R. c. Andrews*, [1990] 3 R.C.S. 870; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)(c) du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123; *Rocket c. Collège royal des chirurgiens dentistes d'Ontario*, [1990] 2 R.C.S. 232; *Insurance Corp. of British Columbia c. Heerspink*, [1982] 2 R.C.S. 145; *Boucher v. The King*, [1951] R.C.S. 265; *R. v. Carrier (1951)*, 104 C.C.C. 75; *Taylor et Western Guard Party c. Canada*, Communication n° 104/1981, Rapport du Comité des droits de l'homme, 38 N.U. GAOR, Supp. n° 40 (A/38/40) 246 (1983), décision publiée en partie à (1983), 5 C.H.R.R. D/2097; *Nealy c. Johnston* (1989), 10 C.H.R.R. D/6450; *Rasheed v. Bramhill* (1980), 2 C.H.R.R. D/249; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*,



*Canadian Broadcasting Corp. (No. 2)* (1974), 4 O.R. (2d) 585; Eur. Comm. H. R., Applications Nos. 8348/78 and 8406/78, *Glimmerveen v. Netherlands*, October 11, 1979, D.R. 18, p. 187; *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.

By McLachlin J. (dissenting in part)

*R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697; *R. v. Andrews*, [1990] 3 S.C.R. 870; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *In re Human Rights Tribunal and Atomic Energy of Canada Ltd.*, [1986] 1 F.C. 103; *MacBain v. Lederman*, [1985] 1 F.C. 856; *R. v. Whyte*, [1988] 2 S.C.R. 3; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; *Edmonton Journal v. Alberta (Attorney General)*, [1989] 2 S.C.R. 1326; *Walker v. City of Birmingham*, 388 U.S. 307 (1967); *R. v. Garofoli*, [1990] 2 S.C.R. 1421.

#### Statutes and Regulations Cited

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 2(b), 15, 24(1), 27.  
*Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33, ss. 2 [rep. & sub. 1980-81-82-83, c. 111, s. 5 (Schedule IV, item 1); *idem*, c. 143, ss. 1, 28(3)], 13(1), 32 [am. *idem*, s. 15], 35(1), (2), 37, 39(1), 40(1), 41(1), (2) [am. *idem*, s. 20], 42, 43(1), (2).  
*Constitution Act, 1982*, s. 52.  
*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 319(2), (3).  
*European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 213 U.N.T.S. 221 (1950).  
*Human Rights Act*, S.N.S. 1969, c. 11, s. 12.  
*International Covenant on Civil and Political Rights*, 999 U.N.T.S. 171 (1966), Art. 20.  
*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, Can. T.S. 1970 No. 28, Art. 4.

#### Authors Cited

Canada. House of Commons. Special Committee on the Participation of Visible Minorities in Canadian Society. *Equality Now!* Ottawa: Supply and Services, 1984.  
 Canada. Law Reform Commission. Working Paper 50. *Hate Propaganda*. Ottawa: The Commission, 1986.

[1987] 1 R.C.S. 1114; *Re Sheppard and Sheppard* (1976), 67 D.L.R. (3d) 592; *Canada Metal Co. v. Canadian Broadcasting Corp. (No. 2)* (1974), 4 O.R. (2d) 585; Comm. Eur. D. H., Requête n<sup>os</sup> 8348/78 et 8406/78, *Glimmerveen c. Pays-Bas*, 11 octobre 1979, D.R. 18, p. 187; *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.

<sup>a</sup> Citée par le juge McLachlin (dissidente en partie)

*R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697; *R. c. Andrews*, [1990] 3 R.C.S. 870; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Affaire intéressant le Tribunal des droits de la personne et Énergie atomique du Canada Ltée*, [1986] 1 C.F. 103; *MacBain c. Lederman*, [1985] 1 C.F. 856; *R. c. Whyte*, [1988] 2 R.C.S. 3; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)*, [1989] 2 R.C.S. 1326; *Walker v. City of Birmingham*, 388 U.S. 307 (1967); *R. c. Garofoli*, [1990] 2 R.C.S. 1421.

#### Lois et règlements cités

<sup>e</sup> *Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 2b), 15, 24(1), 27.  
*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 319(2), (3).  
*Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 213 R.T.N.U. 221 (1950).  
*Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, R.T. Can. 1970 n<sup>o</sup> 28, art. 4.  
<sup>g</sup> *Human Rights Act*, S.N.S. 1969, ch. 11, art. 12.  
*Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, ch. 33, art. 2 [abr. & rempl. 1980-81-82-83, ch. 111, art. 5 (annexe IV, art. 1); *idem*, ch. 143, art. 1, 28(3)], 13(1), 32 [mod. *idem*, art. 15], 35(1), (2), 37 [*idem*, art. 17], 39(1), 40(1), 41(1), (2) [*idem*, art. 20], 42, 43(1), (2).  
<sup>h</sup> *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52.  
*Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 999 R.T.N.U. 171 (1966), art. 20.

#### <sup>i</sup> Doctrine citée

Association du Barreau canadien. *Report of the Special Committee on Racial and Religious Hatred*. Par Ken Norman, John D. McAlpine et Hymie Weinstein, 1984.  
 Canada. Chambre des communes. Comité spécial sur la participation des minorités visibles à la société cana-

Canada. Special Committee on Hate Propaganda in Canada. *Report of the Special Committee on Hate Propaganda in Canada*. Ottawa: Queen's Printer, 1966.

Canadian Bar Association. *Report of the Special Committee on Racial and Religious Hatred*. By Ken Norman, John D. McAlpine and Hymie Weinstein, 1984.

McAlpine, John D. *Report Arising Out of the Activities of the Ku Klux Klan in British Columbia*, 1981.

Sharpe, Robert J. *Injunctions and Specific Performance*. Toronto: Canada Law Books Ltd., 1983.

*Shorter Oxford English Dictionary*, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1987, "hatred".

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1987] 3 F.C. 593, 37 D.L.R. (4th) 577, 29 C.R.R. 222, 78 N.R. 180, 9 C.H.R.R. D/4929, affirming a judgment of the Trial Division (1984), 6 C.H.R.R. D/2595. Appeal dismissed, La Forest, Sopinka and McLachlin JJ. dissenting in part.

*Douglas H. Christie*, for the appellants.

*Russell G. Juriansz* and *Paul B. Schabas*, for the respondent the Canadian Human Rights Commission.

*D. Martin Low, Q.C.*, *Stephen B. Sharzer*, for the respondent the Attorney General of Canada.

No one appeared for the intervener the Attorney General for Ontario.

*Jean Bouchard* and *Marise Visocchi*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

*Aaron Berg* and *Deborah Carlson*, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

*Neil Finkelstein*, for the intervener the Canadian Jewish Congress.

*David Matas*, for the intervener the League for Human Rights of B'nai Brith, Canada.

*Kathleen Mahoney* and *Linda A. Taylor*, for the intervener the Women's Legal Education And Action Fund.

*Michael A. Penny*, for the intervener the Canadian Holocaust Remembrance Association.

dienne. *L'égalité ça presse!* Ottawa: Approvisionnement et Services, 1984.

Canada. Commission de réforme du droit. Document de travail 50. *La propagande haineuse*. Ottawa: La Commission, 1986.

<sup>a</sup> Canada. Comité spécial de la propagande haineuse au Canada. *Rapport du Comité spécial de la propagande haineuse au Canada*. Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1966.

McAlpine, John D. *Report Arising Out of the Activities of the Ku Klux Klan in British Columbia*, 1981.

<sup>b</sup> Sharpe, Robert J. *Injunctions and Specific Performance*. Toronto: Canada Law Books Ltd., 1983.

*Shorter Oxford English Dictionary*, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1987, «hatred».

<sup>c</sup> POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1987] 3 C.F. 593, 37 D.L.R. (4th) 577, 29 C.R.R. 222, 78 N.R. 180, 9 C.H.R.R. D/4929, qui a confirmé une décision de la Division de première instance (1984), 6 C.H.R.R. D/2595. <sup>d</sup> Pourvoi rejeté, les juges La Forest, Sopinka et McLachlin sont dissidents en partie.

*Douglas H. Christie*, pour les appelants.

<sup>e</sup> *Russell G. Juriansz* et *Paul B. Schabas*, pour l'intimée la Commission canadienne des droits de la personne.

<sup>f</sup> *D. Martin Low, c.r.*, et *Stephen B. Sharzer*, pour l'intimé le procureur général du Canada.

Personne n'a comparu pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

<sup>g</sup> *Jean Bouchard* et *Marise Visocchi*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

*Aaron Berg* et *Deborah Carlson*, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

<sup>h</sup> *Neil Finkelstein*, pour l'intervenant le Congrès juif canadien.

<sup>i</sup> *David Matas*, pour l'intervenante la Ligue des droits de la personne de B'nai Brith, Canada.

*Kathleen Mahoney* et *Linda A. Taylor*, pour l'intervenant le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes.

<sup>j</sup> *Michael A. Penny*, pour l'intervenante la Canadian Holocaust Remembrance Association.

*Marc Rosenberg*, for the intervener the Canadian Civil Liberties Association.

The judgment of Dickson C.J. and Wilson, L'Heureux-Dubé and Gonthier JJ. was delivered by

DICKSON C.J.—Section 13(1) of the *Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-1977, c. 33, provides that:

13. (1) It is a discriminatory practice for a person or a group of persons acting in concert to communicate telephonically or to cause to be so communicated, repeatedly, in whole or in part by means of the facilities of a telecommunication undertaking within the legislative authority of Parliament, any matter that is likely to expose a person or persons to hatred or contempt by reason of the fact that that person or those persons are identifiable on the basis of a prohibited ground of discrimination.

Prohibited grounds of discrimination are set out in s. 2 of the Act, and include (though are not restricted to) race, national or ethnic origin, colour and religion.

The primary issue in this appeal is whether s. 13(1), in so far as it restricts the communication of certain telephone messages, violates the "freedom of expression" as guaranteed by s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In addition, a similar challenge has been launched against a cease and desist order made by the Canadian Human Rights Tribunal pursuant to s. 13(1) and associated remedial provisions of the *Canadian Human Rights Act*. A minor question is also raised with respect to a reasonable apprehension of bias in the Tribunal, though not in the *Charter* context. Both constitutional issues concern the dissemination of "hate propaganda", a term which I use for convenience to denote expression intended or likely to circulate extreme feelings of opprobrium and enmity against a racial or religious group.

In this case, as in the companion appeals of *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697, and *R. v. Andrews*, [1990] 3 S.C.R. 870, a number of interveners were granted leave to file submissions and to present oral argument. The Attorneys General of Ontario,

*Marc Rosenberg*, pour l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles.

Version française du jugement du juge en chef Dickson et des juges Wilson, L'Heureux-Dubé et Gonthier rendu par

LE JUGE EN CHEF DICKSON—Le paragraphe 13(1) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-1977, ch. 33, dispose:

13. (1) Constitue un acte discriminatoire le fait pour une personne ou un groupe de personnes agissant d'un commun accord d'utiliser ou de faire utiliser un téléphone de façon répétée en recourant ou en faisant recourir aux services d'une entreprise de télécommunication relevant de la compétence du Parlement pour aborder ou faire aborder des questions susceptibles d'exposer à la haine, au mépris ou au ridicule des personnes appartenant à un groupe identifiable pour un motif de distinction illicite.

Les motifs prohibés de discrimination sont énoncés à l'art. 2 de la Loi et comprennent notamment la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur et la religion.

La question principale soulevée par le présent pourvoi est de savoir si le par. 13(1), dans la mesure où il limite la communication de certains messages par téléphone, porte atteinte à la «liberté d'expression» garantie par l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. En outre, on conteste sur le même fondement une ordonnance d'interdit rendue par le Tribunal canadien des droits de la personne en vertu du par. 13(1) et de dispositions réparatrices connexes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Une autre question mineure est soulevée en ce qui concerne une crainte raisonnable de partialité de la part du Tribunal, mais pas dans le contexte de la *Charte*. Les deux questions constitutionnelles concernent la diffusion de «propagande haineuse», une expression que j'utilise pour désigner l'expression destinée à disséminer des sentiments extrêmes d'opprobre et d'inimitié contre un groupe racial ou religieux.

En l'espèce, comme dans les pourvois connexes *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697, et *R. c. Andrews*, [1990] 3 R.C.S. 870, plusieurs intervenants ont reçu l'autorisation de présenter des mémoires et des arguments oraux. Les procureurs

Quebec and Manitoba, the Canadian Holocaust Remembrance Association, the Canadian Jewish Congress, the League for Human Rights of B'nai Brith, Canada, and the Women's Legal Education and Action Fund have intervened in support of the impugned statutory provision and order. The Canadian Civil Liberties Association has intervened for the purpose of arguing that the provision and order are constitutionally invalid.

### I. Facts

In 1979, the Human Rights Tribunal (hereinafter "the Tribunal") heard a number of complaints lodged under the *Canadian Human Rights Act* against the two appellants, Mr. John Ross Taylor and the Western Guard Party. The complaints, brought by the respondent Canadian Human Rights Commission (hereinafter "the Commission"), alleged that the appellants had contravened the Act by engaging in a discriminatory practice as defined in s. 13(1), specifically, the telephonic communication of matter that is likely to expose persons identifiable on the basis of race and religion to hatred or contempt.

Evidence given at the hearing disclosed that the appellants had instituted a telephone message service in Toronto whereby any member of the public could dial a telephone number and listen to a pre-recorded message of approximately one minute in length. Over a two-year period beginning in mid-1977, thirteen different messages had been disseminated in this fashion, each one having been drafted and recorded by Mr. Taylor, the acknowledged leader of the Western Guard Party. After considering these communications in some detail, the Tribunal summarized the import of their message as follows:

Although many of these messages are difficult to follow, there is a recurring theme. There is a conspiracy which controls and programmes Canadian society; it is difficult to find out the truth about this conspiracy because our books, our schools and our media are controlled by the conspirators. The conspirators cause unemployment and inflation; they weaken us by encouraging perversion, laziness, drug use and race mixing. They become enriched by stealing our property.

généraux de l'Ontario, du Québec et du Manitoba, la Canadian Holocaust Remembrance Association, le Congrès juif canadien, la Ligue des droits de la personne de B'nai Brith, Canada, ainsi que le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes sont intervenus au soutien de la disposition législative et de l'ordonnance contestées. L'Association canadienne des libertés civiles pour sa part est intervenue pour faire valoir l'inconstitutionnalité de la disposition et de l'ordonnance.

### I. Les faits

En 1979, le Tribunal des droits de la personne (ci-après «le Tribunal») a entendu plusieurs plaintes portées en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* contre les deux appelants, M. John Ross Taylor et le Western Guard Party. Les plaintes, dont l'auteur était l'intimée, la Commission canadienne des droits de la personne (ci-après «la Commission»), faisait grief aux appelants d'avoir enfreint la Loi en commettant l'acte discriminatoire visé au par. 13(1), plus précisément, en communiquant par téléphone des messages susceptibles d'exposer à la haine ou au mépris des personnes identifiables sur la base de leur race ou de leur religion.

D'après la preuve produite à l'audience, les appelants avaient établi à Toronto un service de messages téléphoniques grâce auquel n'importe qui pouvait composer un numéro de téléphone et écouter un message enregistré d'une durée d'environ une minute. Au cours d'une période de deux ans à compter de la mi-1977, treize messages différents ont été ainsi diffusés, chacun rédigé et enregistré par M. Taylor, le chef reconnu du Western Guard Party. À la suite d'un examen assez minutieux de ces communications, le Tribunal fait ce résumé de leur teneur:

Bien que plusieurs de ces messages soient difficiles à suivre, il a un thème qui revient. Il existe une conspiration en vue de contrôler et planifier la société canadienne; il est difficile de découvrir la vérité au sujet de cette conspiration parce que nos livres, nos écoles et nos moyens de communications sont contrôlés par les conspirateurs. Ceux-ci sont la cause du chômage et de l'inflation; ils nous affaiblissent en encourageant la perversion, la paresse, l'usage des drogues et le métissage des races.

They have founded communism which is responsible for many of our economic problems such as the postal strike; they continue to control communism and they use it in the furtherance of the conspiracy. The conspirators are Jews.

The telephone service which supplied the messages in question was financed from time to time by Mr. Taylor, his assistant Mr. Jack Prins or the Party. Though the service's number was not widely publicized by the appellants, they attempted to make it known by the distribution of cards among individuals and crowds and by slipping these cards under doorways. The cards bore only a maple leaf symbol and an admonition to dial the number. As well, the number was placed in the telephone book opposite a notation which read "White Power Message".

After examining the content of the appellants' messages and hearing evidence from a number of witnesses, the Tribunal held that the appellants had engaged in a discriminatory practice as defined by s. 13(1). This conclusion is clearly and pithily stated in the following segment of the Tribunal's decision:

... Mr. Taylor and The Western Guard Party have communicated telephonically or have caused to be so communicated, repeatedly, messages in whole or in part by means of facilities of a telecommunication undertaking within the legislative authority of Parliament. Although some of the messages by themselves are somewhat innocuous, the matter for the most part that they have communicated, we believe, is likely to expose a person or persons to hatred or contempt by reason of the fact that the person is identifiable by race or religion. In particular, the messages identify specific individuals by name ... and we believe that the remarks about those individuals have a likelihood of exposing them to hatred or contempt, merely on the basis that they are said to be Jewish. Moreover, we hold that the messages in question not only expose identified individuals but persons generally to hatred or contempt by reason of the fact that those persons are identifiable as Jews. We therefore find that the complaints are substantiated.

Having come to this conclusion, the Tribunal ordered the appellants to cease and desist their discriminatory practice, the order stating:

Ils s'enrichissent en nous volant nos biens. Ils ont fondé le communisme, qui est responsable d'un grand nombre de nos problèmes économiques, tels que les grèves postales; ils continuent de contrôler le communisme et l'utilisent pour l'avancement de la conspiration. Les conspirateurs sont des Juifs.

Le service téléphonique offrant les messages en question était financé par M. Taylor, par son adjoint M. Jack Prins ou, par le parti, selon le cas. Bien que le numéro de téléphone de ce service n'ait pas été largement diffusé par les appelants, ils ont tenté de le faire connaître par la distribution de cartes à des particuliers et dans des foules, et en glissant ces cartes sous des portes. Les cartes ne portaient que la représentation d'une feuille d'érable et l'exhortation à composer le numéro de téléphone. Ce numéro figurait également dans l'annuaire téléphonique à côté de l'inscription [TRADUCTION] «Message sur le pouvoir blanc».

Ayant examiné la teneur des messages des appellants et entendu les dépositions de plusieurs témoins, le Tribunal a décidé que les appelants avaient commis un acte discriminatoire au sens du par. 13(1). Cette conclusion est énoncée avec clarté et concision dans l'extrait suivant tiré de la décision du Tribunal:

... M. Taylor et le Western Guard Party ont utilisé ou fait utiliser un téléphone de façon répétée, pour transmettre des messages, en totalité ou en partie, en recourant ou en faisant recourir aux services d'une entreprise de télécommunications relevant de la compétence du Parlement. Bien que certains de ces messages fussent en soi quelque peu inoffensifs, la majorité des propos qu'ils ont transmis, sont susceptibles, croyons-nous, d'exposer des personnes à la haine ou au mépris en raison du fait que la personne visée est identifiable quant à sa race ou sa religion. Les messages mentionnent des individus en particulier, par leur nom [...] et nous croyons que les observations faites à leur sujet sont susceptibles de les exposer à la haine ou au mépris, du seul fait qu'on les déclare Juifs. De plus, nous estimons que les messages en question exposent à la haine ou au mépris non seulement les personnes juives identifiées mais tous les Juifs. Par conséquent, nous jugeons que les plaintes sont justifiées.

Étant arrivé à cette conclusion, le Tribunal a ordonné aux appelants de mettre un terme à leur pratique discriminatoire. L'ordonnance est ainsi conçue:

We therefore order the Respondents to cease their discriminatory practice of using the telephone to communicate repeatedly the subject matter which has formed the contents of the tape-recorded messages referred to in the complaints.

This directive, along with the entire decision of the Tribunal, was filed with the Federal Court Registry and entered in the order and judgment book of the Federal Court of Canada, Trial Division as of August 23, 1979. As a result, under s. 43(1) of the *Canadian Human Rights Act* it could be enforced as a court order. No proceedings were taken to have the order set aside.

In spite of the Tribunal order, the appellants continued their messages and, following an application by the Commission on February 21, 1980, Dubé J. of the Federal Court, Trial Division found them in contempt: (1980), 1 C.H.R.R. D/47. He imposed a \$5,000 fine on the Western Guard Party and a one year sentence of imprisonment on Mr. Taylor, but suspended the contempt order (and its attendant penalties) on the condition that the appellants thereafter discontinue the discriminatory practice identified by the Tribunal. The messages did not stop, however, and on June 11, 1980, Walsh J., also of the Federal Court, Trial Division, vacated the suspension of his colleague's contempt order. Accordingly, the Party paid its fine and Mr. Taylor served his sentence, with remission, between October 17, 1981 and March 19, 1982.

Upon his release, Mr. Taylor and the Party resumed the telephone message service, and on May 12, 1983, the Commission filed a second application with the Federal Court. This application alleged that the appellants had breached the order of the Tribunal by taping four messages between the dates of June 22, 1982, and April 20, 1983, and again sought an order of committal against Mr. Taylor and the Party. Since the first order of committal, however, the *Charter* had come into effect, and the appellants thus relied

Par conséquent, nous ordonnons que les défendeurs cessent leur pratique discriminatoire en utilisant le téléphone pour transmettre de façon répétée les messages enregistrés mentionnés dans les plaintes.

a

Cette ordonnance, avec le texte intégral des motifs du Tribunal, a été déposée au greffe de la Cour fédérale et inscrite au livre des jugements et ordonnances de la Division de première instance de la Cour fédérale du Canada, le 23 août 1979. En vertu du par. 43(1) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, elle avait donc la force exécutoire d'une ordonnance de cette cour. Aucune action en annulation de l'ordonnance n'a été engagée.

En dépit de l'ordonnance du Tribunal, les appelants ont continué à transmettre leurs messages et, à la suite d'une demande présentée par la Commission le 21 février 1980, le juge Dubé de la Division de première instance de la Cour fédérale les a déclarés coupables d'outrage au tribunal: (1980), 1 C.H.R.R. D/47. Il a frappé le Western Guard Party d'une amende de 5 000 \$ et a infligé à M. Taylor une peine d'un an d'emprisonnement. Le juge Dubé a cependant suspendu l'exécution de l'ordonnance pour outrage au tribunal (et des peines dont elle était assortie) à condition que les appelants mettent fin à la pratique discriminatoire constatée par le Tribunal. Toutefois, les messages n'ont pas cessé et, le 11 juin 1980, le juge Walsh, également de la Division de première instance de la Cour fédérale, a annulé la suspension de l'exécution de l'ordonnance pour outrage au tribunal qu'avait rendue son collègue. Le parti a donc payé l'amende et M. Taylor a purgé sa peine, avec remise, du 17 octobre 1981 au 19 mars 1982.

h

Dès sa mise en liberté, M. Taylor et le parti ont rétabli le service de messages téléphoniques. Le 12 mai 1983, la Commission a saisi la Cour fédérale d'une deuxième requête, qui reprochait aux appelants d'avoir violé l'ordonnance du Tribunal en enregistrant quatre messages entre le 22 juin 1982 et le 20 avril 1983, et qui demandait de nouveau une ordonnance d'incarcération contre M. Taylor et le parti. Cependant, les appelants ont invoqué la *Charte*, qui était entrée en vigueur après la première ordonnance d'incarcération, dans un avis de

upon the *Charter* in filing a notice of motion challenging the validity of s. 13(1) of the *Canadian Human Rights Act* as contrary to the freedom of expression.

Jerome A.C.J. of the Federal Court, Trial Division dealt with both the Commission's application for committal and the appellants' attempt to have s. 13(1) struck down as unconstitutional. On August 15, 1984, he made the committal order sought by the Commission and gave oral reasons dismissing the appellants' motion as to the constitutionality of s. 13(1). Written reasons on the *Charter* issue were released on December 20, 1984.

The appellants sought to overturn the decision of Jerome A.C.J. in the Federal Court of Appeal, but their appeal was dismissed by reasons dated April 22, 1987. It is from the ruling of the Federal Court of Appeal that they now appeal to this Court.

## II. Statutory and Charter Provisions

The relevant statutory and *Charter* provisions are as follows:

### *Canadian Human Rights Act*

2. The purpose of this Act is to extend the present laws in Canada to give effect, within the purview of matters coming within the legislative authority of the Parliament of Canada, to the principle that every individual should have an equal opportunity with other individuals to make for himself or herself the life that he or she is able and wishes to have, consistent with his or her duties and obligations as a member of society, without being hindered in or prevented from doing so by discriminatory practices based on race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted.

13. (1) It is a discriminatory practice for a person or a group of persons acting in concert to communicate telephonically or to cause to be so communicated, repeatedly, in whole or in part by means of the facilities of a telecommunication undertaking within the legislative authority of Parliament, any matter that is likely to expose a person or persons to hatred or contempt by

requête alléguant l'invalidité du par. 13(1) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, en raison de la violation de la liberté d'expression.

<sup>a</sup> Le juge en chef adjoint Jerome de la Division de première instance de la Cour fédérale a examiné à la fois la demande d'incarcération présentée par la Commission et la tentative des appelants de faire invalider le par. 13(1) pour cause d'inconstitutionnalité. Le 15 août 1984, il a rendu l'ordonnance d'incarcération sollicitée par la Commission et a prononcé des motifs oraux rejetant la requête des appelants attaquant la constitutionnalité du par. 13(1). Des motifs écrits à l'appui de la décision relative à la *Charte* ont été rendus le 20 décembre 1984.

<sup>b</sup> Les appelants ont cherché à faire infirmer par la Cour d'appel fédérale la décision du juge en chef adjoint Jerome, mais leur appel a été rejeté dans des motifs datés du 22 avril 1987. C'est cet arrêt de la Cour d'appel fédérale qu'ils portent maintenant en appel devant notre Cour.

## II. Dispositions législatives et dispositions de la Charte

<sup>c</sup> Voici les dispositions législatives pertinentes en l'espèce:

### *Loi canadienne sur les droits de la personne*

<sup>d</sup> 2. La présente loi a pour objet de compléter la législation canadienne actuelle en donnant effet, dans le champ de compétence du Parlement du Canada, au principe suivant: tous ont droit, dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement, indépendamment des considérations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, la situation de famille, l'état de personne gracée ou la déficience.

<sup>e</sup> 13. (1) Constitue un acte discriminatoire le fait pour une personne ou un groupe de personnes agissant d'un commun accord d'utiliser ou de faire utiliser un téléphone de façon répétée en recourant ou en faisant recourir aux services d'une entreprise de télécommunication relevant de la compétence du Parlement pour aborder ou faire aborder des questions susceptibles d'exposer