

Mario Charlebois *Appellant*

v.

City of Saint John *Respondent*

- and -

**Association des juristes d'expression française
du Nouveau-Brunswick** *Appellant*

v.

City of Saint John *Respondent*

and

**Attorney General of Canada, Attorney
General of New Brunswick, Union
of Municipalities of New Brunswick,
Commissioner of Official Languages of
Canada and Fédération des associations de
juristes d'expression française de common
law inc.** *Interveners*

INDEXED AS: CHARLEBOIS v. SAINT JOHN (CITY)

Neutral citation: 2005 SCC 74.

File No.: 30467.

2005: October 20; 2005: December 15.

Present: McLachlin C.J. and Major, Bastarache, Binnie,
LeBel, Deschamps, Fish, Abella and Charron JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
NEW BRUNSWICK**

Official languages — Municipalities — Civil proceedings against municipality — Language obligations — New Brunswick legislation on official languages requiring “institution” party to civil proceedings to use official language chosen by other party — Whether word “institution” in legislation includes municipalities — Whether institution obligated to translate evidence and quotations from legal

Mario Charlebois *Appelant*

c.

Ville de Saint John *Intimée*

- et -

**Association des juristes d'expression française
du Nouveau-Brunswick** *Appelante*

c.

Ville de Saint John *Intimée*

et

**Procureur général du Canada, procureur
général du Nouveau-Brunswick, Union
des municipalités du Nouveau-Brunswick,
Commissaire aux langues officielles du
Canada et Fédération des associations de
juristes d'expression française de common
law inc.** *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : CHARLEBOIS c. SAINT JOHN (VILLE)

Référence neutre : 2005 CSC 74.

N° du greffe : 30467.

2005 : 20 octobre; 2005 : 15 décembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Major, Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella et Charron.

**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU NOUVEAU-
BRUNSWICK**

Langues officielles — Municipalités — Action civile contre une municipalité — Obligations linguistiques — Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick exigeant que, dans une affaire civile à laquelle elle est partie, une « institution » utilise la langue officielle choisie par l'autre partie — Le mot « institution » figurant dans cette loi englobe-t-il les municipalités? — Une institution est-elle tenue de traduire les éléments de

decisions — Official Languages Act, S.N.B. 2002, c. O-0.5, ss. 1 “institution”, 22.

Statutes — Interpretation — Language rights.

C brought an application, in French, against the City of Saint John. The City and the Attorney General of New Brunswick moved to have the application struck. The City’s pleadings were presented in English only. The Attorney General’s pleadings were in French, but some citations were in English. C objected to receiving pleadings in English on the basis that s. 22 of the *Official Languages Act* (“OLA”) of New Brunswick enacted in 2002 applied to the City and required it to adopt the language of proceedings chosen by him. Both the Court of Queen’s Bench and the Court of Appeal found that s. 22 of the OLA does not apply to municipalities and cities because that interpretation would create internal incoherence within the OLA.

Held (Bastarache, Binnie, LeBel and Deschamps JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per McLachlin C.J. and Major, Fish, Abella and Charron JJ.: The City was not obliged to adopt in its pleadings the official language chosen by C because the word “institution” in s. 22, as defined in s. 1 of the OLA, does not include municipalities. [4]

The Legislature has, in various parts of the OLA, imposed particular language obligations on the bodies comprised in the definition of “institution” in s. 1. By contrast, the specific language obligations under the heading “Municipalities” (ss. 35 to 38) are more circumscribed. Under s. 37, a municipality may also declare itself bound by the provisions of the OLA. As a matter of statutory interpretation, s. 22 should apply only to those bodies listed in the s. 1 definition of “institution”, leaving it open to municipalities to opt under s. 37 to be bound by the broader language obligations imposed on institutions. This interpretation of the word “institution” is the only one that creates no illogical or incoherent consequences when read in the context of the statute as a whole. The fact that a municipality may have different language obligations depending on whether it is prosecuting under a by-law (s. 20(1)) or is a party to a civil proceeding (s. 22) is explained by the different nature of the proceedings. While the OLA is the province’s legislative response to its obligations under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in relation to institutional bilingualism in New Brunswick, the “Charter values” interpretative principle can only receive application in circumstances of genuine

preuve et les extraits de jurisprudence? — Loi sur les langues officielles, L.N.-B. 2002, ch. O-0.5, art. 1 « institution », 22.

Législation — Interprétation — Droits linguistiques.

C a présenté une requête en français contre la Ville de Saint John. La Ville et le procureur général du Nouveau-Brunswick ont demandé par voie de motion la radiation de la requête. La Ville a présenté ses plaidoiries en anglais seulement. Quant au procureur général, il a présenté ses plaidoiries en français, mais certaines citations étaient en anglais. C s’est opposé à la réception des plaidoiries en anglais pour le motif que l’art. 22 de la *Loi sur les langues officielles* (« LLO ») du Nouveau-Brunswick, édictée en 2002, s’appliquait à la Ville et l’obligeait à adopter la langue qu’il avait choisie pour l’instance. La Cour du Banc de la Reine et la Cour d’appel ont toutes les deux conclu que l’art. 22 LLO ne s’applique pas aux municipalités et aux cités parce qu’il en résulterait une incohérence interne de la LLO.

Arrêt (les juges Bastarache, Binnie, LeBel et Deschamps sont dissidents) : Le pourvoi est rejeté.

La juge en chef McLachlin et les juges Major, Fish, Abella et Charron : La Ville n’était pas tenue d’adopter pour ses plaidoiries la langue officielle choisie par C, parce que le mot « institution », utilisé à l’art. 22 et défini à l’art. 1 LLO, n’englobe pas les municipalités. [4]

Le législateur a, dans diverses parties de la LLO, imposé des obligations linguistiques particulières aux organismes inclus dans la définition du mot « institution » à l’art. 1. Par contre, les obligations linguistiques particulières figurant sous la rubrique « Municipalités » (art. 35 à 38) sont plus restreintes. Aux termes de l’art. 37, une municipalité peut également se déclarer liée par les dispositions de la LLO. Sur le plan de l’interprétation législative, l’art. 22 devrait s’appliquer aux seuls organismes énumérés dans la définition du mot « institution » à l’art. 1, laissant aux municipalités, conformément à l’art. 37, le choix de se déclarer liées par les obligations linguistiques générales imposées aux institutions. Cette interprétation du mot « institution » est la seule qui n’engendre aucune conséquence illogique ou incohérente lorsque la disposition est lue dans le contexte de la loi dans son ensemble. Le fait qu’une municipalité puisse avoir des obligations linguistiques différentes selon qu’elle engage des poursuites relatives à un arrêté (par. 20(1)) ou qu’elle est partie à une instance civile (art. 22) s’explique par la nature différente des instances. Bien que la LLO soit la réponse législative de la province aux obligations que la *Charte canadienne des droits et libertés* lui impose en matière

ambiguïté. The contextual and purposive analysis of the *OLA* has removed all ambiguity surrounding the meaning of the word “institution”. Absent any remaining ambiguity, *Charter* values have no role to play. Finally, the Court of Appeal’s finding in a 2001 decision that municipalities are “institutions” for the purpose of s. 16(2) of the *Charter* was *obiter dictum*. This question is not before the Court, and no opinion is expressed on whether that interpretation is correct. [15-24]

The expression “oral or written pleadings” in s. 22 does not include evidence tendered in the course of the proceeding. Nor does s. 22 create an obligation to translate case law cited or incorporated in a book of authorities. [7]

Per Bastarache, Binnie, LeBel and Deschamps JJ. (dissenting): In giving full effect to the internal consistency rule, the Court of Appeal adopted an approach that is too formalistic and is in conflict with the rules of interpretation applicable to language rights. Where, as here, a legislature is extending the protection of minority rights, a court must not adopt a restrictive interpretation in order to eliminate apparent inconsistencies in the law. It must, rather, search for a meaning consistent with the protection of minorities and the achievement of equal rights for the two official languages and language communities that can be reconciled with the wording of the legislation whenever possible. Ordinary rules of statutory interpretation continue to guide the court, but the legislative context and the presumption of *Charter* compliance are particularly important. [38-40] [49]

When the proper approach is adopted, s. 22 is applicable to municipalities and cities. Inconsistencies in the *OLA* can be resolved by reading the part of the *OLA* dealing with municipalities as providing for an exception to the general provisions creating obligations that are inconsistent with the ones that part creates. This approach accepts that the definition of “institution” in s. 1 of the *OLA* corresponds to the one given by the Court of Appeal in 2001, which reflects the constitutional obligations of New Brunswick under the *Charter* and the intention declared in the preamble of the *OLA*, but that general obligations and rights under the *OLA* are subject to the discrete rights described in sections dealing with specific institutions. Only where a conflict between the general and the specific is encountered would the general obligations be set aside. Under this approach, the

de bilinguisme institutionnel au Nouveau-Brunswick, le principe d’interprétation fondé sur le respect des « valeurs de la *Charte* » ne s’applique qu’en cas d’ambiguïté véritable. L’analyse contextuelle et téléologique de la *LLO* a dissipé toute ambiguïté quant au sens de l’expression « institution ». En l’absence de toute autre ambiguïté, les valeurs de la *Charte* n’ont aucun rôle à jouer. Enfin, la conclusion de la Cour d’appel, dans une décision de 2001, selon laquelle les municipalités sont des « institutions » pour l’application du par. 16(2) de la *Charte* était une opinion incidente. Cette question n’est pas soumise à la Cour et aucune opinion n’est exprimée sur la justesse de cette interprétation. [15-24]

L’expression « plaidoiries orales et écrites », à l’art. 22, n’inclut pas les éléments de preuve produits en cours d’instance. L’article 22 n’oblige pas non plus à traduire la jurisprudence citée ou incorporée dans un recueil de jurisprudence et de doctrine. [7]

Les juges Bastarache, Binnie, LeBel et Deschamps (dissidents) : En donnant plein effet à la règle de la cohérence interne, la Cour d’appel a adopté une approche trop formaliste qui entre en conflit avec les règles d’interprétation applicables aux droits linguistiques. Lorsque, comme c’est le cas en l’espèce, le législateur élargit la protection des droits des minorités, une cour ne doit pas recourir à une interprétation restrictive pour éliminer les incohérences manifestes de la loi. Elle doit plutôt chercher un sens qui soit compatible avec la protection des minorités et l’égalité des droits entre les deux langues officielles et les communautés linguistiques, et qui soit autant que possible conciliable avec le libellé de la mesure législative. Les règles ordinaires d’interprétation législative continuent de guider la cour, mais le contexte législatif et la présomption de respect de la *Charte* revêtent une importance particulière. [38-40] [49]

Interprété correctement, l’art. 22 s’applique aux municipalités et aux cités. Il est possible de remédier aux incohérences de la *LLO* en considérant que la partie de la *LLO* concernant les municipalités établit une exception aux dispositions générales qui créent des obligations incompatibles avec celles créées par cette partie. Cette approche reconnaît que la définition du mot « institution », à l’art. 1 *LLO*, correspond à celle donnée en 2001 par la Cour d’appel, et reflète les obligations constitutionnelles que la *Charte* impose au Nouveau-Brunswick et l’intention déclarée dans le préambule de la *LLO*, mais que les obligations générales et les droits prévus dans la *LLO* sont subordonnés aux droits distincts énoncés dans les dispositions touchant certaines institutions. Ce n’est qu’en cas de conflit entre la disposition générale et la disposition particulière que les

court should favour restricting the obligations of municipalities and cities with regard to communications and services to the public, as well as the publication of by-laws, to those set out in ss. 35 and 36 of the *OLA*. Furthermore, the normal rules of statutory interpretation provide for a contextual approach. One major factor to be considered in this case is the proposition that the Legislature's intention is to implement the *Charter* rights as interpreted by the Court of Appeal in 2001 and to extend the minimum constitutional protection in the spirit of s. 16(3) of the *Charter*. The Court must therefore favour the extension of rights and obligations and acknowledge that general obligations must be limited, for specific institutions, only where such limitations are clearly or implicitly spelled out. Reading down the definition of "institution" is not only unnecessary, it is also contrary to principle. [46-47] [50]

Lastly, as to the scope of s. 22 of the *OLA*, the words "oral or written pleadings" and "processes" in that section do not include evidence tendered in the course of a proceeding. There is also no obligation to translate case law cited or incorporated in a book of authorities. [53]

Cases Cited

By Charron J.

Considered: *Charlebois v. Moncton (City)* (2001), 242 N.B.R. (2d) 259, 2001 NBCA 117; **referred to:** *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42.

By Bastarache J. (dissenting)

Charlebois v. Moncton (City) (2001), 242 N.B.R. (2d) 259, 2001 NBCA 117; *Godbout v. Longueuil (City)*, [1997] 3 S.C.R. 844; *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768; *Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island*, [2000] 1 S.C.R. 3, 2000 SCC 1; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *R. v. McIntosh*, [1995] 1 S.C.R. 686; 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919; *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 1031; *Sommers v. The Queen*, [1959] S.C.R. 678; *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. v. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 S.C.R. 549; *Lalonde v. Ontario (Commission de reconstruction des services de santé)* (2001), 56 O.R. (3d) 505; *R. v. Gauvreau* (1989), 101 N.B.R. (2d) 1, rev'd (1990), 109 N.B.R. (2d) 54;

obligations générales seraient écartées. Suivant cette approche, les tribunaux devraient privilégier la restriction des obligations incombant aux municipalités et aux cités en matière de communication et de services au public, ainsi que de publication d'arrêtés municipaux, à celles prévues aux art. 35 et 36 *LLO*. En outre, les règles normales d'interprétation législative prescrivent une méthode contextuelle. Un élément important à considérer en l'espèce est la proposition selon laquelle le législateur entend mettre en œuvre les droits prévus par la *Charte*, tels qu'ils ont été interprétés par la Cour d'appel en 2001, et élargir les garanties constitutionnelles minimales conformément à l'esprit du par. 16(3) de la *Charte*. La Cour doit donc favoriser l'élargissement des droits et obligations et reconnaître qu'en ce qui concerne certaines institutions les obligations générales ne doivent être limitées que si ces limites sont implicites ou clairement prescrites. Non seulement il n'est pas nécessaire d'interpréter de façon atténuante la définition du mot « institution », mais encore il serait contraire aux principes de le faire. [46-47] [50]

Enfin, en ce qui concerne la portée de l'art. 22 *LLO*, les expressions « plaidoiries orales et écrites » et « actes de procédure », utilisées dans cet article, n'incluent pas les éléments de preuve produits en cours d'instance. De même, rien n'oblige à traduire la jurisprudence citée ou incorporée dans un recueil de jurisprudence et de doctrine. [53]

Jurisprudence

Citée par le juge Charron

Arrêt examiné : *Charlebois c. Moncton (City)* (2001), 242 R.N.-B. (2^e) 259, 2001 NBCA 117; **arrêts mentionnés :** *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42.

Citée par le juge Bastarache (dissident)

Charlebois c. Moncton (City) (2001), 242 R.N.-B. (2^e) 259, 2001 NBCA 117; *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844; *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768; *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 R.C.S. 3, 2000 CSC 1; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *R. c. McIntosh*, [1995] 1 R.C.S. 686; 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919; *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031; *Sommers c. The Queen*, [1959] R.C.S. 678; *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. c. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 R.C.S. 549; *Lalonde c. Ontario (Commission de reconstruction des services de santé)* (2001), 56 O.R. (3d) 577; *R. c. Gauvreau* (1989), 101 R.N.-B. (2^e) 1, inf. par (1990), 109 R.N.-B. (2^e) 54; *R. c. Haché* (1993), 139

R. v. Haché (1993), 139 N.B.R. (2d) 81; *MacDonald v. Montreal (City)*, [1986] 1 S.C.R. 460; *R. v. Potvin* (2004), 69 O.R. (3d) 641; *R. v. Simard* (1995), 27 O.R. (3d) 116.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 16-20, 32(1)(b).

Municipalities Act, R.S.N.B. 1973, c. M-22, ss. 1 “municipality”, 16.

Official Languages Act, S.N.B. 2002, c. O-0.5, preamble, ss. 1 “city”, “institution”, “municipality”, 3(1), 4, 22, 15-33, 35-41.

Rules of Court of New Brunswick, N.B. Reg. 82-73, rule 27.06(1).

Services and Communications Regulation — Official Languages Act, N.B. Reg. 2002-63, s. 3, Schedule A.

Authors Cited

Black’s Law Dictionary, 8th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 2004, “pleading”, “process”.

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 2000.

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

Reid, Hubert. *Dictionnaire de droit québécois et canadien avec table des abréviations et lexique anglais-français*, 3^e éd. Montréal: Wilson & Lafleur, 2004, “plaidoirie”.

Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont.: Butterworths, 2002.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal of New Brunswick (Daigle, Larlee and Deschênes J.J.A.) (2004), 275 N.B.R. (2d) 203, 722 A.P.R. 203, 48 M.P.L.R. (3d) 153, [2004] N.B.J. No. 237 (QL), 2004 NBCA 49, affirming a decision of McLellan J. (2002), 255 N.B.R. (2d) 396, 668 A.P.R. 396, 35 M.P.L.R. (3d) 163, [2002] N.B.J. No. 412 (QL), 2002 NBQB 382. Appeal dismissed, Bastarache, Binnie, LeBel and Deschamps J.J. dissenting.

Mario Charlebois, appearing on his own behalf.

Michel Doucet and *Mark C. Power*, for the appellant Association des juristes d’expression française du Nouveau-Brunswick.

Mélanie C. Tompkins and *Marie-France Major*, for the respondent.

R.N.-B. (2^e) 81; *MacDonald c. Montréal (Ville)*, [1986] 1 R.C.S. 460; *R. c. Potvin* (2004), 69 O.R. (3d) 654; *R. c. Simard* (1995), 27 O.R. (3d) 97.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 16-20, 32(1)(b).

Loi sur les langues officielles, L.N.-B. 2002, ch. O-0.5, préambule, art. 1 « cité », « institution », « municipalité », 3(1), 4, 22, 15-33, 35-41.

Loi sur les municipalités, L.R.N.-B. 1973, ch. M-22, art. 1 « municipalité », 16.

Règlement sur les services et communications — Loi sur les langues officielles, Règl. du N.-B. 2002-63, art. 3, annexe A.

Règles de procédure du Nouveau-Brunswick, Règl. du N.-B. 82-73, art. 27.06(1).

Doctrine citée

Black’s Law Dictionary, 8th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 2004, « pleading », « process ».

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 3^e éd. Montréal: Thémis, 1999.

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

Reid, Hubert. *Dictionnaire de droit québécois et canadien avec table des abréviations et lexique anglais-français*, 3^e éd. Montréal: Wilson & Lafleur, 2004, « plaidoirie ».

Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont.: Butterworths, 2002.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Nouveau-Brunswick (les juges Daigle, Larlee et Deschênes) (2004), 275 R.N.-B. (2^e) 203, 722 A.P.R. 203, 48 M.P.L.R. (3d) 153, [2004] A.N.-B. n^o 237 (QL), 2004 NBCA 49, qui a confirmé une décision du juge McLellan (2002), 255 R.N.-B. (2^e) 396, 668 A.P.R. 396, 35 M.P.L.R. (3d) 163, [2002] A.N.-B. n^o 412 (QL), 2002 NBBR 382. Pourvoi rejeté, les juges Bastarache, Binnie, LeBel et Deschamps sont dissidents.

Mario Charlebois, en personne.

Michel Doucet et *Mark C. Power*, pour l’appelante l’Association des juristes d’expression française du Nouveau-Brunswick.

Mélanie C. Tompkins et *Marie-France Major*, pour l’intimée.

Alain Préfontaine, for the intervener the Attorney General of Canada.

Gaétan Migneault, for the intervener the Attorney General of New Brunswick.

Chantal A. Thibodeau, for the intervener the Union of Municipalities of New Brunswick.

Johane Tremblay and *Christine Ruest*, for the intervener the Commissioner of Official Languages of Canada.

Antoine F. Hacault and *Karine Pelletier*, for the intervener Fédération des associations de juristes d'expression française de common law inc.

The judgment of McLachlin C.J. and Major, Fish, Abella and Charron JJ. was delivered by

CHARRON J. —

1. Introduction

¹ The issue on this appeal is whether the City of Saint John is obliged to use, in any oral or written pleadings or any process issuing from a court, the official language chosen by the appellant Mario Charlebois in the civil proceedings brought by him against the City. Section 22 of the *Official Languages Act*, S.N.B. 2002, c. O-0.5 (“OLA”), imposes such a duty on “Her Majesty in right of the Province or an institution” who is a party to the civil proceedings. The issue turns on whether or not the word “institution” in s. 22 and defined under s. 1 of the *OLA* includes municipalities. Both courts below have concluded that it does not and that, consequently, s. 22 does not apply to the City of Saint John. I agree with that conclusion and would dismiss the appeal.

2. The Proceedings and the Issue Under Appeal

² Mr. Charlebois brought an application against the City of Saint John (“City”), seeking an order

Alain Préfontaine, pour l’intervenant le procureur général du Canada.

Gaétan Migneault, pour l’intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

Chantal A. Thibodeau, pour l’intervenante l’Union des municipalités du Nouveau-Brunswick.

Johane Tremblay et *Christine Ruest*, pour l’intervenante la Commissaire aux langues officielles du Canada.

Antoine F. Hacault et *Karine Pelletier*, pour l’intervenante la Fédération des associations de juristes d’expression française de common law inc.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Major, Fish, Abella et Charron rendu par

LA JUGE CHARRON —

1. Introduction

Le présent pourvoi soulève la question de savoir si, dans l’action civile que l’appelant Mario Charlebois a intentée contre elle, la Ville de Saint John est tenue d’utiliser, pour les plaidoiries orales et écrites et pour les actes de procédure qui en découlent, la langue officielle choisie par M. Charlebois. L’article 22 de la *Loi sur les langues officielles*, L.N.-B. 2002, ch. O-0.5 (« LLO »), assujettit à cette obligation « Sa Majesté du chef du Nouveau-Brunswick ou une institution » dans une affaire civile à laquelle elle est partie. Le litige porte sur la question de savoir si le mot « institution », utilisé à l’art. 22 et défini à l’art. 1 *LLO*, englobe les municipalités. Les deux tribunaux d’instance inférieure ont répondu par la négative et ont conclu que, par conséquent, l’art. 22 ne s’applique pas à la Ville de Saint John. Je souscris à cette conclusion et je suis d’avis de rejeter le pourvoi.

2. Les procédures et la question soulevée en appel

Dans une requête présentée contre la Ville de Saint John (« Ville »), M. Charlebois a sollicité une

directing it to offer its services equally in both official languages and challenging the constitutional validity of a number of provisions of the *OLA*. His application was in French. The City and the Attorney General of New Brunswick, as intervener, moved to strike out the application. The issue that concerns us on this appeal arose at the hearing of these interlocutory motions.

The City's motion was drafted in English and its counsel used the English language in his pleadings. The Attorney General of New Brunswick's motion material was drafted in French. However, counsel for the Attorney General included in his pleadings some quotes from legal decisions in English and, by way of affidavit (drafted in French), introduced a document in English. At the hearing of the motions to strike out, Mr. Charlebois objected to the use of English in the motion material on the ground that it contravened s. 22 of the *OLA*. Section 22 reads as follows:

22 Where Her Majesty in right of the Province or an institution is a party to civil proceedings before a court, Her Majesty or the institution concerned shall use, in any oral or written pleadings or any process issuing from a court, the official language chosen by the other party.

Mr. Charlebois's objection raised two issues:

1. Is the City of Saint John an "institution" within the meaning of s. 22 and, as such, obliged to adopt the official language chosen by Mr. Charlebois in its pleadings or in any process issued by the court?
2. What is the scope of the obligation under s. 22? Must the party provide a translation of quotes from legal decisions included in its pleadings? Must the party provide a translation of the evidence?

The word "institution" is defined in s. 1 of the *OLA* as follows:

ordonnance enjoignant à celle-ci d'offrir ses services de façon égale dans les deux langues officielles et a contesté la constitutionnalité d'un certain nombre de dispositions de la *LLO*. Sa requête était rédigée en français. La Ville et le procureur général du Nouveau-Brunswick, en qualité d'intervenant, ont demandé par voie de motion la radiation de la requête. La question qui nous intéresse dans le présent pourvoi a été soulevée lors de l'audition de ces motions interlocutoires.

La motion présentée par la Ville était rédigée en anglais et son avocat a utilisé la langue anglaise pour ses plaidoiries. La documentation déposée à l'appui de la motion du procureur général du Nouveau-Brunswick était en français. Cependant, l'avocat du procureur général a cité dans ses plaidoiries des extraits de jurisprudence en langue anglaise et, au moyen d'un affidavit (rédigé en français), il a présenté un document rédigé en anglais. Lors de l'audition des motions en radiation, M. Charlebois s'est opposé à l'utilisation de l'anglais dans la documentation déposée à l'appui de la motion pour le motif que cela contrevenait à l'art. 22 *LLO*. L'article 22 est rédigé ainsi :

22 Dans une affaire civile dont est saisi un tribunal et à laquelle est partie Sa Majesté du chef du Nouveau-Brunswick ou une institution, Sa Majesté ou l'institution utilise, pour les plaidoiries orales et écrites et pour les actes de procédure qui en découlent, la langue officielle choisie par la partie civile.

L'objection de M. Charlebois soulevait deux questions :

1. La Ville de Saint John est-elle une « institution » au sens de l'art. 22 et, à ce titre, est-elle tenue d'adopter la langue officielle choisie par M. Charlebois pour ses plaidoiries et pour les actes de procédure émanant du tribunal?
2. Quelle est la portée de l'obligation prévue à l'art. 22? La partie qui cite de la jurisprudence dans ses plaidoiries doit-elle en fournir une traduction? Doit-elle fournir une traduction de la preuve?

Le mot « institution » est défini de la façon suivante à l'art. 1 *LLO* :

3

4

5

“institution” means an institution of the Legislative Assembly or the Government of New Brunswick, the courts, any board, commission or council, or other body or office, established to perform a governmental function by or pursuant to an Act of the Legislature or by or under the authority of the Lieutenant-Governor in Council, a department of the Government of New Brunswick, a Crown corporation established by or pursuant to an Act of the Legislature or any other body that is specified by an Act of the Legislature to be an agent of Her Majesty in right of the Province or to be subject to the direction of the Lieutenant-Governor in Council or a minister of the Crown; (« *institution* »)

The words “city” and “municipality” are also defined under s. 1:

“city” means a city within the meaning of section 16 of the *Municipalities Act*; (« *cité* »)

. . .

“municipality” means a municipality within the meaning of section 1 of the *Municipalities Act*; (« *municipalité* »)

The provisions incorporated from the *Municipalities Act*, R.S.N.B. 1973, c. M-22, read as follows:

1 In this Act,

. . .

“municipality” means a city, town or village;

. . .

16 The Lieutenant-Governor in Council may incorporate a town having a population of ten thousand or more as a city.

6

In an interlocutory decision, the application judge held that the word “institution” as defined under s. 1 of the *OLA* does not include municipalities and, consequently, does not apply to the City ((2002), 255 N.B.R. (2d) 396, 2002 NBQB 382). Hence, he ruled that the City was entitled to use either or both official languages in the civil proceedings instituted by Mr. Charlebois. He also rejected Mr. Charlebois’s objection as it related to the use of English in the Attorney General’s motion material,

« institution » désigne les institutions de l’Assemblée législative et du gouvernement du Nouveau-Brunswick, les tribunaux, tout organisme, bureau, commission, conseil, office ou autre créés afin d’exercer des fonctions de l’État sous le régime d’une loi provinciale ou en vertu des attributions du lieutenant gouverneur en conseil, les ministères, les Sociétés de la Couronne créées sous le régime d’une loi provinciale et tout autre organisme désigné à titre de mandataire de Sa Majesté du chef du Nouveau-Brunswick ou placé sous le contrôle du lieutenant-gouverneur en conseil ou d’un ministre provincial; (« *institution* »)

Les mots « cité » et « municipalité » sont également définis à l’art. 1 :

« cité » désigne une cité au sens de l’article 16 de la *Loi sur les municipalités*; (« *city* »)

. . .

« municipalité » désigne une municipalité au sens de l’article 1 de la *Loi sur les municipalités*; (« *municipality* »)

Les dispositions tirées de la *Loi sur les municipalités*, L.R.N.-B. 1973, ch. M-22, sont ainsi rédigées :

1 Dans la présente loi

. . .

« municipalité » désigne une cité, une ville et un village;

. . .

16 Le lieutenant-gouverneur en conseil peut constituer en cité une ville comptant au moins dix mille habitants.

Dans une décision interlocutoire, le juge saisi de la requête a conclu que le mot « institution » défini à l’art. 1 *LLO* n’inclut pas les municipalités et que, par conséquent, il ne s’applique pas à la Ville ((2002), 255 R.N.-B. (2^e) 396, 2002 NBBR 382). Il a donc statué que la Ville avait le droit d’utiliser l’une ou l’autre des langues officielles, ou les deux, dans l’action civile intentée par M. Charlebois. Il a aussi rejeté l’objection de M. Charlebois relative à l’utilisation de l’anglais dans la documentation

finding that s. 22 did not extend to legal quotes or to the evidence. In writing for a unanimous court, Daigle J.A. of the New Brunswick Court of Appeal upheld the application judge's decision ((2004), 275 N.B.R. (2d) 203, 2004 NBCA 49). Mr. Charlebois appeals from this decision and raises the same two issues before this Court.

The second issue can be readily disposed of. I agree with Bastarache J. that the Court of Appeal was correct in holding that “oral or written pleadings” do not include evidence tendered in the course of the proceeding. Nor does s. 22 create an obligation to translate case law cited or incorporated in a book of authorities.

Before proceeding to the analysis on the first issue, it is important to stress what this appeal is not about. As we shall see, because of the nature of the right claimed by Mr. Charlebois and the quasi-constitutional status of the *OLA*, there is a relevant and important constitutional context to this question of statutory interpretation. Nonetheless, the question before the Court on this interlocutory proceeding is restricted to determining the meaning of s. 22, not its constitutional validity. I will return to this important distinction later in these reasons.

3. Analysis

As indicated at the outset, I agree with the courts below and conclude that municipalities are not included in the s. 1 definition of “institution” in the *OLA*. I am in substantial agreement with the thorough and lucid reasons of Daigle J.A. in support of this conclusion. I will therefore simply highlight the more salient points in his analysis and add comments of my own as I go along.

Daigle J.A. first instructed himself on the relevant principles of statutory interpretation, reiterating the often-cited articulation of the modern approach by

déposée à l'appui de la motion du procureur général, concluant que l'art. 22 ne visait ni les extraits de jurisprudence ni les éléments de preuve. Dans les motifs unanimes qu'il a rédigés au nom de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick, le juge Daigle a confirmé la décision du juge saisi de la requête ((2004), 275 R.N.-B. (2^e) 203, 2004 NBCA 49). M. Charlebois se pourvoit contre cette décision et soulève les deux mêmes questions devant notre Cour.

Il est facile de répondre à la deuxième question. Je suis d'accord avec le juge Bastarache pour dire que la Cour d'appel a eu raison de conclure que les « plaidoiries orales et écrites » n'incluent pas les éléments de preuve produits en cours d'instance. L'article 22 n'oblige pas non plus à traduire la jurisprudence citée ou incorporée dans un recueil de jurisprudence et de doctrine.

Avant de procéder à l'analyse de la première question, il importe de souligner ce qui n'est pas en cause dans le présent pourvoi. Comme nous le verrons, en raison de la nature du droit revendiqué par M. Charlebois et du statut quasi constitutionnel de la *LLO*, cette question d'interprétation législative se situe dans un contexte constitutionnel pertinent et important. Néanmoins, dans la présente instance interlocutoire, la Cour est appelée seulement à déterminer le sens de l'art. 22 et non pas à statuer sur sa constitutionnalité. Je reviendrai sur cette distinction importante plus loin dans les présents motifs.

3. Analyse

Comme je l'ai indiqué au départ, je souscris à la conclusion des tribunaux d'instance inférieure selon laquelle les municipalités ne sont pas visées par la définition que l'art. 1 *LLO* donne du mot « institution ». Je souscris pour l'essentiel aux motifs détaillés et limpides que le juge Daigle a rédigés à l'appui de cette conclusion. Je m'attarderai donc simplement aux points les plus saillants de son analyse, en ajoutant au fur et à mesure mes propres commentaires.

Le juge Daigle s'est d'abord rappelé les principes d'interprétation législative applicables, réitérant la méthode d'interprétation moderne, souvent

7

8

9

10

E. A. Driedger in his work *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

He analysed the ordinary and grammatical sense of the words used in the s. 1 definition of “institution”, which I will repeat here for convenience:

“institution” means an institution of the Legislative Assembly or the Government of New Brunswick, the courts, any board, commission or council, or other body or office, established to perform a governmental function by or pursuant to an Act of the Legislature or by or under the authority of the Lieutenant-Governor in Council, a department of the Government of New Brunswick, a Crown corporation established by or pursuant to an Act of the Legislature or any other body that is specified by an Act of the Legislature to be an agent of Her Majesty in right of the Province or to be subject to the direction of the Lieutenant-Governor in Council or a minister of the Crown; (« *institution* »)

11 Daigle J.A. noted the long list of bodies specifically included in the definition and the conspicuous absence of the terms “municipality” and “city” from that list. However, in his view, the fact that the Legislature could easily have included those terms if it had so wanted could not be determinative of the question before the court. At issue, rather, was whether municipalities and cities are included in the descriptive clause as other bodies “established to perform a governmental function by or pursuant to an Act of the Legislature or by or under the authority of the Lieutenant-Governor in Council”.

12 Relying on the reasoning in *Charlebois v. Moncton (City)* (2001), 242 N.B.R. (2d) 259, 2001 NBCA 117, where the New Brunswick Court of Appeal, in reasons penned by himself, had concluded that New Brunswick municipalities are institutions of the government for *Charter* purposes, Daigle J.A. found it “plausible” that the definition of “institution”, on its face, includes municipalities and cities. As I will explain later, the weight that

citée, que E. A. Driedger formule dans son ouvrage intitulé *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87 :

[TRADUCTION] Aujourd’hui il n’y a qu’un seul principe ou solution : il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur.

Il a analysé le sens ordinaire et grammatical des termes utilisés dans la définition du mot « institution » à l’art. 1, définition que je reproduis pour en faciliter la consultation :

« institution » désigne les institutions de l’Assemblée législative et du gouvernement du Nouveau-Brunswick, les tribunaux, tout organisme, bureau, commission, conseil, office ou autre créés afin d’exercer des fonctions de l’État sous le régime d’une loi provinciale ou en vertu des attributions du lieutenant gouverneur en conseil, les ministères, les Sociétés de la Couronne créées sous le régime d’une loi provinciale et tout autre organisme désigné à titre de mandataire de Sa Majesté du chef du Nouveau-Brunswick ou placé sous le contrôle du lieutenant-gouverneur en conseil ou d’un ministre provincial; (« *institution* »)

Le juge Daigle a noté la longue liste d’organismes expressément inclus dans la définition, ainsi que l’absence évidente des termes « municipalité » et « cité » dans cette liste. Or, selon lui, le fait que le législateur aurait pu aisément inclure ces termes s’il l’avait voulu ne pouvait pas être déterminant quant à la question soumise à la cour. La question était plutôt de savoir si les municipalités et les cités sont incluses dans la disposition descriptive en tant qu’autres organismes « créés afin d’exercer des fonctions de l’État sous le régime d’une loi provinciale ou en vertu des attributions du lieutenant gouverneur en conseil ».

Se fondant sur le raisonnement suivi dans l’arrêt *Charlebois c. Moncton (City)* (2001), 242 R.N.-B. (2^e) 259, 2001 NBCA 117, où, dans des motifs qu’il avait lui-même rédigés, la Cour d’appel du Nouveau-Brunswick avait conclu que les municipalités du Nouveau-Brunswick sont des institutions du gouvernement pour l’application de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le juge Daigle a estimé qu’il était « plausible », à première vue, que la

should be given to the decision in *Charlebois v. Moncton* lies at the heart of my disagreement with the analysis of Bastarache J. Daigle J.A., for his part, found the interpretation, based on the finding in *Charlebois v. Moncton*, “inconclusive and the analysis incomplete” (para. 27). He therefore proceeded to determine “whether this plausible interpretation [was] consistent both with the purpose and overall scheme of the *Act* and the intention of the Legislature” (para. 27). For reasons I will outline, he concluded that it was not.

In its preamble, the *OLA* proclaims the purposes of the Act are expressly tied to the language guarantees and obligations enshrined in the Canadian Constitution. There is no dispute that the *OLA* is the province’s legislative response to its obligations under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in relation to institutional bilingualism in New Brunswick. For ease of reference, I reproduce here the *Charter* provisions on official languages that specifically target the province of New Brunswick:

16. . . .

(2) English and French are the official languages of New Brunswick and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the legislature and government of New Brunswick.

. . . .

16.1 (1) The English linguistic community and the French linguistic community in New Brunswick have equality of status and equal rights and privileges, including the right to distinct educational institutions and such distinct cultural institutions as are necessary for the preservation and promotion of those communities.

(2) The role of the legislature and government of New Brunswick to preserve and promote the status, rights and privileges referred to in subsection (1) is affirmed.

17. . . .

(2) Everyone has the right to use English or French in any debates and other proceedings of the legislature of New Brunswick.

définition du mot « institution » vise les municipalités et les cités. Comme je l’expliquerai plus loin, le poids à accorder à l’arrêt *Charlebois c. Moncton* est au cœur de mon désaccord avec l’analyse du juge Bastarache. Pour sa part, le juge Daigle a conclu que cette interprétation, fondée sur la conclusion de l’arrêt *Charlebois c. Moncton*, « n’est pas déterminante et [que] cette analyse est incomplète » (par. 27). En conséquence, il s’est demandé « si cette interprétation plausible concord[ait] avec l’objet et l’économie de la *Loi* et avec l’intention du législateur » (par. 27). Pour les raisons que j’exposerai, il a conclu par la négative.

Dans son préambule, la *LLO* proclame que les objets de la *Loi* sont expressément liés aux garanties et aux obligations linguistiques consacrées dans la Constitution canadienne. Personne ne conteste que la *LLO* est la réponse législative de la province aux obligations que la *Charte* lui impose en matière de bilinguisme institutionnel au Nouveau-Brunswick. Pour en faciliter la consultation, je reproduis ici les dispositions de la *Charte* relatives aux langues officielles qui visent expressément la province du Nouveau-Brunswick :

16. . . .

(2) Le français et l’anglais sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

. . . .

16.1 (1) La communauté linguistique française et la communauté linguistique anglaise du Nouveau-Brunswick ont un statut et des droits et privilèges égaux, notamment le droit à des institutions d’enseignement distinctes et aux institutions culturelles distinctes nécessaires à leur protection et à leur promotion.

(2) Le rôle de la législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick de protéger et de promouvoir le statut, les droits et les privilèges visés au paragraphe (1) est confirmé.

17. . . .

(2) Chacun a le droit d’employer le français ou l’anglais dans les débats et travaux de la Législature du Nouveau-Brunswick.

18. . . .

(2) The statutes, records and journals of the legislature of New Brunswick shall be printed and published in English and French and both language versions are equally authoritative.

19. . . .

(2) Either English or French may be used by any person in, or in any pleading in or process issuing from, any court of New Brunswick.

20. . . .

(2) Any member of the public in New Brunswick has the right to communicate with, and to receive available services from, any office of an institution of the legislature or government of New Brunswick in English or French.

18. . . .

(2) Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux de la Législature du Nouveau-Brunswick sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi et celles des autres documents ayant même valeur.

19. . . .

(2) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux du Nouveau-Brunswick et dans tous les actes de procédure qui en découlent.

20. . . .

(2) Le public a, au Nouveau-Brunswick, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec tout bureau des institutions de la législature ou du gouvernement ou pour en recevoir les services.

14

In *Charlebois v. Moncton*, Mr. Charlebois, the same litigant as in this case, challenged the validity of a municipal by-law which was enacted only in English. The specific question before the New Brunswick Court of Appeal was whether s. 18(2) of the *Charter* included municipal by-laws. On a remedial and purposive reading of the *Charter* language guarantees, the court held that it was appropriate to include municipal by-laws in the province of New Brunswick's constitutional obligation to enact its statutes in both English and French. In the course of its analysis on this question, the court also expressed its opinion that municipalities are "institutions of the legislature and government of New Brunswick" within the meaning of s. 16(2) of the *Charter*. By way of remedy, the court declared the unilingual by-laws invalid but suspended the effect of the declaration of invalidity for one year to enable the City of Moncton and the Government of New Brunswick to comply with the constitutional obligations set out in the court's reasons. The court also provided some guidance on how the province may choose to meet its obligations. It stated as follows, at paras. 127-28:

In the context of this case, I believe that a declaration of invalidity subject to a temporary suspension of the effect of the declaration provides the City of Moncton and

Dans l'affaire *Charlebois c. Moncton*, M. Charlebois, le même justiciable qu'en l'espèce, contestait la validité d'un arrêté municipal pris en anglais seulement. La question soumise à la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick était de savoir si le par. 18(2) de la *Charte* visait les arrêtés municipaux. Conformément à une interprétation réparatrice et téléologique des garanties linguistiques de la *Charte*, la cour a décidé qu'il convenait d'appliquer aux arrêtés municipaux l'obligation constitutionnelle de la province du Nouveau-Brunswick d'adopter ses lois en français et en anglais. En analysant cette question, la cour s'est également dite d'avis que les municipalités sont des « institutions de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick » au sens du par. 16(2) de la *Charte*. À titre de réparation, la cour a déclaré invalides les arrêtés unilingues, mais a suspendu l'effet de la déclaration d'invalidité pour une période d'un an afin de permettre à la Ville de Moncton et au gouvernement du Nouveau-Brunswick de satisfaire aux obligations constitutionnelles énoncées dans ses motifs de jugement. Elle a aussi donné certaines indications sur la façon dont la province pouvait choisir de respecter ses obligations. Voici ce qu'elle a affirmé, aux par. 127-128 :

Dans le contexte de la présente affaire, je crois qu'une déclaration d'invalidité assortie d'une suspension temporaire de l'effet de la déclaration laisse à la ville de Moncton

the provincial government with the flexibility necessary to develop an appropriate solution that will ensure that the appellant's rights under subsection 18(2) are realized. In this regard, this Court would be loathe to interfere with and impose standards on the legislature. It is obvious that the government has a choice in the institutional means by which its obligations can be met. For example, the exhaustive inquiry of the task force on official languages in New Brunswick (*Towards Equality of Official Languages in New Brunswick*, at pages 337-84) dealt with the linguistic composition of the population of New Brunswick municipalities. The report acknowledged that a possible approach that would meet the constitutional obligation of the principle of equality of official languages might be to implement a language policy whereby municipal services would be available in both official languages only where numbers warrant. This is a quantitative approach in which certain municipalities might be declared bilingual on the basis of a percentage of the population representing an official language minority. The percentage would have to be determined by the legislature.

In this connection, it should be remembered that section 1 of the *Charter* allows restrictions of *Charter* rights only by such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society. Under this general limitation, the legislature can strike a balance or achieve a compromise between the exercise of a guaranteed right and the safeguarding of society's best interests. However, while certain limits imposed on the exercise of the right guaranteed under subsection 18(2) may be justifiable, this provision creates a requirement of legislative bilingualism that cannot be reduced to unilingualism or a bilingualism that is left to the discretion of municipal councils. This would amount to a denial of the constitutional language right guaranteed by subsection 18(2). Moreover, by implication, the bilingualism requirement in regard to municipal by-laws extends to the process of enactment.

Bastarache J. finds that it would have been more appropriate for the New Brunswick Court of Appeal in this case "to take a positive stance and see whether it was necessary to limit the scope of the newly defined term in light of the difficulties posed by the drafting of the *OLA*" (para. 32 (emphasis added)). I disagree. First, it is noteworthy that *Charlebois v. Moncton* dealt with s. 18(2) of the *Charter*; hence, the court's finding that municipalities are

et au gouvernement provincial la souplesse nécessaire pour élaborer une solution appropriée qui garantirait les droits de l'appelant prévus au par. 18(2) se concrétiseront. À cet égard, cette Cour doit se garder d'intervenir dans le domaine législatif et d'imposer des normes au législateur. Il est évident que le gouvernement dispose d'un choix de moyens institutionnels pour remplir ses obligations. Par exemple, l'enquête exhaustive du groupe d'étude sur les langues officielles au Nouveau-Brunswick (le rapport *Vers l'égalité des langues officielles au Nouveau-Brunswick*, aux pp. 337-84) fait état de la composition démographique et linguistique des municipalités du Nouveau-Brunswick. Ce rapport reconnaît qu'une approche possible qui respecterait l'obligation constitutionnelle du principe de l'égalité des langues officielles pourrait comprendre une politique linguistique où les services municipaux seraient accessibles dans les deux langues officielles seulement où le nombre le justifierait. Il s'agit d'une approche quantitative où certaines municipalités seraient déclarées bilingues en fonction d'un pourcentage de leur population qui compterait une minorité de l'une des deux langues officielles. Le pourcentage reste à être déterminé par le législateur.

Il y a lieu de rappeler à cet égard que l'article premier de la *Charte* permet d'apporter des restrictions aux droits qui y sont garantis dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Cette limitation générale permet au législateur d'atteindre l'équilibre ou un compromis entre l'exercice d'un droit garanti et la sauvegarde d'un intérêt supérieur de la société. Par contre, même si certaines limites imposées à l'exercice du droit garanti au par. 18(2) pourraient être justifiées, cette disposition crée une obligation au bilinguisme législatif qui ne saurait être limitée en faveur d'un unilinguisme ou d'un bilinguisme laissé au choix des conseils municipaux. Cela reviendrait à nier le droit linguistique constitutionnel garanti au par. 18(2). Également l'obligation au bilinguisme s'étend implicitement au processus d'adoption des arrêtés municipaux.

Le juge Bastarache estime qu'il aurait été préférable, en l'espèce, que la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick « adopte une attitude positive et vérifie s'il était nécessaire de limiter la portée du terme nouvellement défini à la lumière des difficultés soulevées par la façon dont la *LLO* est rédigée » (par. 32 (je souligne)). Je ne suis pas d'accord. Premièrement, il convient de souligner que l'arrêt *Charlebois c.*

“institutions” for the purpose of s. 16(2) is *obiter dictum*. The question as to whether municipalities are institutions within the meaning of s. 16(2) has never been determined by this Court, it is not before us on this appeal, and I express no opinion on whether or not this interpretation is correct. Second, it is also noteworthy that the province’s constitutional obligations, even as defined in *Charlebois v. Moncton*, do not mandate a single specific solution. As aptly noted by the court in the above-noted excerpt, there is room for flexibility. The current *OLA* is the province’s legislative response to its constitutional obligations. It would be inappropriate to pre-empt the analysis with a blanket presumption of *Charter* consistency. Daigle J.A. therefore was quite correct in pursuing the analysis. This brings us back to the question of statutory interpretation that occupies us: what approach did the province of New Brunswick adopt in respect of its municipalities to meet its constitutional obligations?

Moncton portait sur le par. 18(2) de la *Charte*; partant, la conclusion de la cour selon laquelle les municipalités sont des « institutions » pour l’application du par. 16(2) est une opinion incidente. Notre Cour n’a jamais tranché la question de savoir si les municipalités sont des institutions au sens du par. 16(2), cette question n’est pas soulevée dans le présent pourvoi et je n’exprime aucune opinion sur la justesse de cette interprétation. Deuxièmement, il convient aussi de noter que les obligations constitutionnelles de la province, même selon la définition qu’en donne l’arrêt *Charlebois c. Moncton*, ne commandent pas une seule solution précise. Comme l’a si bien fait remarquer la cour dans l’extrait précité, la province dispose d’une marge de manœuvre. La *LLO* actuelle représente la réponse législative de la province à ses obligations constitutionnelles. Il n’y a pas lieu de court-circuiter l’analyse au moyen d’une présomption générale de conformité à la *Charte*. Le juge Daigle a donc eu parfaitement raison de poursuivre l’analyse. Cela nous ramène à la question d’interprétation législative qui nous occupe : quelle approche la province du Nouveau-Brunswick a-t-elle adoptée à l’égard de ses municipalités pour satisfaire à ses obligations constitutionnelles?

16 A reading of the *OLA* reveals two main structural features. First, the word “institution”, as defined in s. 1, acts as a central provision that identifies those public bodies on which the Legislature imposes particular language obligations in other provisions of the *OLA*. I will review those obligations shortly. Second, the *OLA* groups under various headings different areas of activity or services which fall under the purview of the public administration of the province and imposes specific language obligations under each heading. “Municipalities” (which by definition includes cities, towns and villages) is one such heading.

La lecture de la *LLO* permet de constater deux principales caractéristiques structurelles. Premièrement, le mot « institution » défini à l’art. 1 sert d’article pivot pour désigner les organismes publics auxquels le législateur impose des obligations linguistiques particulières dans d’autres dispositions de la *LLO*. J’examinerai ces obligations sous peu. Deuxièmement, la *LLO* rassemble sous diverses rubriques différents secteurs d’activité ou de prestation de services qui relèvent de l’administration publique de la province, et prescrit des obligations linguistiques précises sous chacune de ces rubriques. La rubrique « Municipalités » (mot qui, par définition, inclut les cités, les villes et les villages) figure parmi ces dernières.

17 The obligations imposed on those bodies comprised in the definition of “institution” fall under various headings and include the following:

Les obligations imposées aux organismes inclus dans la définition du mot « institution » sont réparties sous diverses rubriques et sont notamment les suivantes :

Legislative and other instruments

15 Notices, announcements and other documents required to be published under this Act or any other Act by the Province or its institutions shall be printed and published in both official languages.

The administration of justice

22 Where Her Majesty in right of the Province or an institution is a party to civil proceedings before a court, Her Majesty or the institution concerned shall use, in any oral or written pleadings or any process issuing from a court, the official language chosen by the other party.

Communication with the public

27 Members of the public have the right to communicate with any institution and to receive its services in the official language of their choice.

28 An institution shall ensure that members of the public are able to communicate with and to receive its services in the official language of their choice.

28.1 An institution shall ensure that appropriate measures are taken to make it known to members of the public that its services are available in the official language of their choice.

29 Institutions shall publish all postings, publications and documents intended for the general public in both official languages.

30 The Province and its institutions are responsible for ensuring that all services offered to the public by third parties on their behalf are delivered in both official languages.

As noted by Daigle J.A., it is plausible that, following the opinion in *Charlebois v. Moncton*, the Legislature intended to include municipalities in the definition of “institution” even though they are not listed as such under s. 1. On a plain reading of the above-listed provisions, the Legislature would then be taken to have intended to impose those obligations on all municipalities regardless of

Actes législatifs et autres

15 Les avis, pièces ou documents dont la présente loi ou toute autre loi exige la publication par la province ou ses institutions sont imprimés et publiés dans les deux langues officielles.

L'administration de la Justice

22 Dans une affaire civile dont est saisi un tribunal et à laquelle est partie Sa Majesté du chef du Nouveau-Brunswick ou une institution, Sa Majesté ou l'institution utilise, pour les plaidoiries orales et écrites et pour les actes de procédure qui en découlent, la langue officielle choisie par la partie civile.

Communication avec le public

27 Le public a le droit de communiquer avec toute institution et d'en recevoir les services dans la langue officielle de son choix.

28 Il incombe aux institutions de veiller à ce que le public puisse communiquer avec elles et en recevoir les services dans la langue officielle de son choix.

28.1 Il incombe aux institutions de veiller à ce que les mesures voulues soient prises pour informer le public que leurs services lui sont offerts dans la langue officielle de son choix.

29 Tout affichage public et autres publications et communications destinés au grand public et émanant d'une institution sont publiés dans les deux langues officielles.

30 Il incombe à la province et à ses institutions de veiller à ce que les services offerts au public par des tiers pour le compte de la province ou ses institutions le soient dans l'une et l'autre des langues officielles.

Comme l'a noté le juge Daigle, il est plausible que, à la suite de l'opinion exprimée dans l'arrêt *Charlebois c. Moncton*, le législateur ait voulu inclure les municipalités dans la définition du mot « institution » même si elles ne sont pas inscrites comme telles à l'art. 1. Selon le sens ordinaire des dispositions susmentionnées, on pourrait considérer que le législateur a voulu imposer ces

the official language minority population of those communities.

18 By contrast, the specific language obligations under the heading “Municipalities” are more restricted. They read as follows:

Municipalities

35(1) A municipality whose official language minority population represents at least 20% of its total population is required to adopt and publish its by-laws in both official languages.

35(2) A city is required to adopt and publish its by-laws in both official languages irrespective of the percentage required under subsection (1).

35(3) A municipality or city to which subsection (1) or (2) applies that adopts a new by-law or amends an existing by-law after December 31, 2002, shall do so in both official languages.

35(4) Except in the case of a by-law referred to in subsection (3), a municipality or city to which subsection (1) or (2) applies, other than Moncton, shall adopt and publish its by-laws in both official languages on or before December 31, 2005.

35(5) Subsection (3) applies, with the necessary modifications, to the minutes of council proceedings.

36 A municipality or city to which subsection 35(1), (2) or section 37 applies shall offer the services and communications prescribed by regulation in both official languages.

37 A municipality may, by by-law of its municipal council, declare itself bound by the provisions of this Act and nothing in this Act shall be interpreted so as to limit the authority of municipalities to promote the equality of status and use of English and French.

38 The provisions of subsections 35(3), (4) and (5) apply, with the necessary modifications, to a municipality under section 37.

19 If all municipalities, as institutions, are obliged to print and publish their by-laws in both official languages under s. 29, why would it matter what percentage was represented by the official language minority population in any given municipality? Likewise, what would be the sense of prescribing

obligations à toutes les municipalités sans égard à leur population de langue officielle minoritaire.

Par contre, les obligations linguistiques particulières figurant sous la rubrique « Municipalités » sont plus restreintes. Elles sont formulées ainsi :

Municipalités

35(1) Une municipalité dont la population de langue officielle minoritaire atteint au moins 20 % de la population totale est tenue d'adopter et de publier ses arrêtés dans les deux langues officielles.

35(2) Les cités sont également tenues d'adopter et de publier leurs arrêtés dans les deux langues officielles sans égard au pourcentage prévu au paragraphe (1).

35(3) Tout nouvel arrêté ou toute modification à un arrêté existant, adopté après le 31 décembre 2002 par une municipalité ou une cité auxquelles les paragraphes (1) et (2) s'appliquent, doit être adopté et publié dans les deux langues officielles.

35(4) Sauf en ce qui concerne un arrêté visé au paragraphe (3), les municipalités et les cités auxquelles s'appliquent les paragraphes (1) et (2), autre que Moncton, doivent adopter et publier leurs arrêtés dans les deux langues officielles au plus tard le 31 décembre 2005.

35(5) Le paragraphe (3) s'applique, avec les modifications nécessaires, aux procès-verbaux des séances du conseil municipal;

36 Les municipalités et les cités visées aux paragraphes 35(1), (2) ainsi qu'à l'article 37 sont tenues d'offrir, dans les deux langues officielles, les services et les communications prescrits par règlement.

37 Toute municipalité peut, par arrêté de son conseil municipal, se déclarer liée par les dispositions de la présente loi et rien à la présente loi ne porte atteinte ou ne limite le pouvoir des municipalités de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais.

38 Les dispositions des paragraphes 35(3), (4) et (5) s'appliquent, avec les modifications nécessaires, à toute municipalité visée à l'article 37.

Si toutes les municipalités sont tenues, en tant qu'institutions, d'imprimer et de publier leurs arrêtés dans les deux langues officielles en vertu de l'art. 29, pourquoi le pourcentage représentant la population de langue officielle minoritaire dans une municipalité donnée serait-il pertinent? De

by regulation those services and communications required to be offered in both official languages if all municipalities, as institutions, were required under ss. 27 to 30 to provide them all? What is left for a municipality to declare itself bound under s. 37 if it is already bound by the general obligations imposed on institutions? Those are the “incoherent and illogical consequences” that Daigle J.A. found determinative in the search for the Legislature’s intent. I agree, particularly because, if the opposite interpretation is adopted and “institution” is read as not including municipalities, the internal coherence is restored. Bastarache J. would read the specific obligations set out under the heading “Municipalities” as exceptions to the general provisions applying to institutions. With respect, this approach would require much reading in and reading out, none of which is consistent with the limited role that *Charter* values can play as an interpretative tool.

Let us now examine how an interpretation that excludes municipalities from the definition of “institution” impacts on the provision at issue in this case, s. 22. Section 22 is part of the set of provisions (ss. 16 to 26) under the heading “The administration of justice”. The provisions define the scope of institutional bilingualism before New Brunswick courts. Daigle J.A. reviews the history of the provisions commencing with a description of the guiding principle underlying the provisions. He states:

In short, the guiding principle is that any person, whether a party or a witness, has the right to address the court in the official language of his or her choice. This principle is set out in section 17 of the *Act* and essentially reiterates the wording of subsection 19(2) of the *Charter* which, itself, with respect to judicial bilingualism, reiterates the provisions of section 133 of the *Constitution Act, 1867*. [para. 29]

He then notes the two exceptions to the rule relating to freedom of choice of official language by

même, quelle serait l’utilité de prescrire par règlement les services et communications à offrir dans les deux langues officielles si, en vertu des art. 27 à 30, toutes les municipalités, en tant qu’institutions, étaient tenues d’offrir tous ces services? À quoi une municipalité peut-elle se déclarer liée en vertu de l’art. 37, si elle est déjà liée par les obligations générales imposées aux institutions? Ce sont là les « conséquences incohérentes et illogiques » que le juge Daigle a estimé déterminantes dans la recherche de l’intention du législateur. Je partage cette opinion, surtout parce que la cohérence interne est rétablie si l’interprétation contraire est retenue et que le mot « institution » est interprété comme n’incluant pas les municipalités. Le juge Bastarache interpréterait les obligations particulières énoncées sous la rubrique « Municipalités » comme des exceptions aux dispositions générales applicables aux institutions. En toute déférence, cette approche commanderait une mesure considérable d’interprétation large et d’interprétation atténuante qui ne sont ni l’une ni l’autre compatibles avec le rôle limité que les valeurs de la *Charte* peuvent jouer comme outil d’interprétation.

Examinons maintenant l’effet qu’une interprétation qui exclut les municipalités de la définition du mot « institution » a sur la disposition en cause dans la présente affaire, l’art. 22. L’article 22 s’inscrit dans un ensemble de dispositions (art. 16 à 26) figurant sous la rubrique « L’administration de la Justice ». Ces dispositions décrivent l’étendue du bilinguisme institutionnel devant les tribunaux du Nouveau-Brunswick. Le juge Daigle fait l’historique des dispositions en commençant par une description du principe directeur qui les sous-tend. Il dit ceci :

Bref, le principe directeur veut que toute personne, qu’elle soit partie ou témoin, a le droit de s’adresser à la Cour dans la langue officielle de son choix. Ce principe est énoncé à l’art. 17 de la *Loi* et reprend essentiellement le texte du par. 19(2) de la *Charte*, qui lui-même reprend en matière de bilinguisme judiciaire, les dispositions de l’art. 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. [par. 29]

Il relève ensuite les deux exceptions à la règle de l’usage facultatif des langues officielles par les

litigants that were created over time. The first, introduced in 1982, is presently embodied in s. 20(1). It gives precedence to the choice of official language of the defendant in quasi-criminal matters:

20(1) A person who is alleged to have committed an offence under an Act or a regulation of the Province or under a municipal by-law has the right to have the proceedings conducted in the language of his or her choice and shall be informed of that right by the presiding judge before entering a plea.

The second is brand new, it is found in s. 22. As Daigle J.A. aptly notes:

Concretely, subject to the right of witnesses, it will have the advantage of facilitating and promoting the conduct of civil proceedings in the official language of the litigant and, as such, to effectively advance the efficacy of judicial bilingualism. Moreover, as a matter of law, it is part of the language guarantees enshrined in the *Charter*. [para. 30]

21

It is clear on the language of s. 20(1) that the choice of official language of the defendant in quasi-criminal proceedings will always trump, regardless of the identity of the prosecuting body. Hence, all municipalities are bound by this provision in the prosecution of their by-laws. The rule is different with respect to civil proceedings. The choice of official language of the same defendant who is a party to a civil proceeding will not necessarily trump. In accordance with the constitutionally mandated general rule, each litigant can choose his or her official language of preference. It is only where the other litigant is Her Majesty, or an “institution”, that the statute gives precedence to the individual litigant’s choice. Two competing interpretations are put before the Court. On the one hand, as the appellants contend, did the Legislature intend to advance judicial bilingualism by extending the application of s. 22 to all municipalities regardless of the minority language population? Of course, that legislative choice was open. On the other hand, as the City contends, did the Legislature choose to extend its application only to those listed bodies

justiciables qui ont été établies au fil du temps. La première, qui remonte à 1982, est actuellement incorporée au par. 20(1). Elle donne préséance à la langue officielle choisie par la partie demanderesse dans une affaire quasi criminelle :

20(1) Une personne accusée d’une infraction à une loi ou à un règlement de la province, ou à un arrêté municipal, a droit au déroulement des procédures dans la langue officielle de son choix, et elle doit être informée de ce droit par le juge qui préside avant d’enregistrer son plaidoyer.

La seconde, toute nouvelle, se trouve à l’art. 22. Comme le juge Daigle le fait judicieusement remarquer :

Sur le plan pratique, elle aura l’avantage de faciliter et favoriser, sous réserve du droit des témoins, la tenue de procès en matière civile dans la langue officielle du justiciable, et de cette façon, effectivement promouvoir l’efficacité du bilinguisme judiciaire. De plus, sur le plan juridique, elle s’inscrit dans le respect des garanties linguistiques consacrées par la *Charte*. [par. 30]

Il ressort clairement du libellé du par. 20(1) que la langue officielle choisie par la partie demanderesse dans une affaire quasi criminelle aura toujours préséance, quelle que soit l’identité de l’organisme poursuivant. De ce fait, toutes les municipalités sont liées par cette disposition dans les poursuites relatives à leurs arrêtés. La règle est différente en ce qui concerne les affaires civiles. La langue officielle choisie par le même défendeur dans le cadre d’une affaire civile n’aura pas nécessairement préséance. Conformément à la règle générale prescrite par la Constitution, chaque justiciable peut choisir la langue officielle qu’il préfère. C’est seulement lorsque la partie adverse est Sa Majesté ou une « institution » que la Loi accorde préséance au choix effectué par le justiciable. Deux interprétations opposées sont soumises à la Cour. D’une part, comme le font valoir les appelants, le législateur a-t-il voulu favoriser la progression du bilinguisme judiciaire en étendant l’application de l’art. 22 à toutes les municipalités sans égard à leur population de langue minoritaire? Bien sûr, il lui était loisible de faire ce choix. D’autre part, comme le

under the s. 1 definition of “institution”, leaving it up to municipalities to opt in pursuant to s. 37 if they so choose? That legislative choice was also open. Whether or not the latter choice is constitutional is a separate issue, and precisely the question that is *not* before us on this appeal. There is no doubt, however, as a matter of statutory interpretation, that the more restrictive approach was open to the Legislature and, in this case, it is the only interpretation that creates no illogical or incoherent consequences when read in the context of the statute as a whole.

Bastarache J. is of the view that if the definition of “institution” excluded municipalities this would give rise to an incongruity in the fact that a bilingual city like Moncton, or one subject to specific obligations regarding the provision of its services in both official languages like Saint John, would be obliged under s. 20(1) to adopt the language of any person prosecuted under a by-law but would be free to use either official language in any civil proceeding to which it was a party. With respect, if there is any incongruity in the fact that a municipality may have different language obligations depending on whether it is prosecuting under a by-law or is a party to a civil proceeding, this situation has been in existence since 1982 when the choice of official language of a defendant in quasi-criminal proceedings was first accorded special recognition by the Legislature in New Brunswick and no similar provision was adopted in respect of civil proceedings. However, it is my view that the different nature of the proceedings removes any incongruity. The requirements of natural justice are not necessarily the same in quasi-criminal and civil proceedings. I find nothing incongruous in the choice of a blanket provision such as s. 20(1) to meet the exigencies of justice in a quasi-criminal setting, while leaving justice to be achieved on a case-by-case application of s. 18 in civil proceedings involving municipalities that have not opted in pursuant to

prétend la Ville, le législateur a-t-il décidé d'en étendre l'application aux seuls organismes énumérés dans la définition du mot « institution » à l'art. 1, laissant aux municipalités le libre choix de se déclarer liées par cette disposition conformément à l'art. 37? Il lui était aussi loisible de faire ce choix. La constitutionnalité de ce dernier choix est une question distincte, et c'est précisément la question dont nous *ne* sommes *pas* saisis dans le présent pourvoi. Toutefois, sur le plan de l'interprétation législative, il est indubitable que le législateur pouvait choisir l'approche plus restrictive et, en l'espèce, c'est la seule interprétation qui n'engendre aucune conséquence illogique ou incohérente lorsque la disposition est lue dans le contexte de la Loi dans son ensemble.

Le juge Bastarache estime que, si la définition du mot « institution » ne visait pas les municipalités, il en résulterait une incongruité du fait qu'une ville bilingue comme Moncton ou une ville comme Saint John, qui est assujettie à des obligations particulières en matière de prestation de services dans les deux langues officielles, serait tenue, aux termes du par. 20(1), d'adopter la langue choisie par toute personne poursuivie en vertu d'un arrêté municipal, mais qu'elle serait libre d'utiliser l'une ou l'autre des langues officielles dans toute instance civile à laquelle elle serait partie. En toute déférence, s'il est incongru qu'une municipalité puisse avoir des obligations linguistiques différentes selon qu'elle engage des poursuites relatives à un arrêté ou qu'elle est partie à une instance civile, cette situation existe depuis 1982, alors que le législateur du Nouveau-Brunswick a, pour la première fois, accordé une reconnaissance spéciale à la langue officielle choisie par une partie demanderesse dans une instance quasi criminelle, sans adopter une disposition semblable en matière civile. Cependant, j'estime que la nature différente des instances élimine toute incongruité. Les impératifs de justice naturelle ne sont pas nécessairement les mêmes dans les instances quasi criminelles et dans les instances civiles. Je ne trouve rien d'incongru dans le fait de choisir une disposition générale, telle que le par. 20(1), pour satisfaire aux impératifs de

s. 37. Section 18 provides that “[n]o person shall be placed at a disadvantage” by reason of his or her choice of official language.

justice dans un contexte quasi criminel, et de laisser la justice être rendue au moyen d’une application ponctuelle de l’art. 18 dans les instances civiles mettant en cause des municipalités qui n’ont pas choisi de se déclarer liées conformément à l’art. 37. L’article 18 prévoit que « [n]ul ne peut être défavorisé » en raison de la langue officielle qu’il choisit.

23

In my respectful view, the approach advocated by Mr. Charlebois and the AJEFNB, and adopted by Bastarache J., exceeds the scope of this Court’s decision in *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768. This Court in *Beaulac* held that a liberal and purposive approach to the interpretation of constitutional language guarantees and statutory language rights should be adopted in all cases. I take no issue with this principle; however, as Bastarache J. acknowledges (at para. 40), this does not mean that the ordinary rules of statutory interpretation have no place. In this case, it is particularly important to keep in mind the proper limits of *Charter* values as an interpretative tool. In *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42, Iacobucci J., writing for a unanimous court, firmly reiterated that

À mon avis, l’interprétation préconisée par M. Charlebois et l’AJEFNB, et retenue par le juge Bastarache, excède la portée de l’arrêt de notre Cour *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768. Dans cet arrêt, la Cour a statué qu’il y a lieu d’adopter, dans tous les cas, une interprétation libérale et téléologique des garanties linguistiques constitutionnelles et des droits linguistiques d’origine législative. Je ne conteste pas ce principe, mais, comme le juge Bastarache le reconnaît (par. 40), cela ne signifie pas que les règles ordinaires d’interprétation législative n’ont pas leur place. En l’espèce, il est particulièrement important de se rappeler les limites que doivent avoir les valeurs de la *Charte* comme outil d’interprétation. Dans l’arrêt *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42, le juge Iacobucci, s’exprimant au nom de la Cour à l’unanimité, a fermement rappelé que

to the extent this Court has recognized a “*Charter* values” interpretive principle, such principle can *only* receive application in circumstances of genuine ambiguity, i.e., where a statutory provision is subject to differing, but equally plausible, interpretations. [Emphasis in original; para. 62.]

dans la mesure où notre Cour a reconnu un principe d’interprétation fondé sur le respect des « valeurs de la *Charte* », ce principe ne s’applique *uniquement* qu’en cas d’ambiguïté véritable, c’est-à-dire lorsqu’une disposition législative se prête à des interprétations divergentes mais par ailleurs tout aussi plausibles l’une que l’autre. [Souligné dans l’original; par. 62.]

24

In the context of this case, resorting to this tool exemplifies how its misuse can effectively preempt the judicial review of the constitutional validity of the statutory provision. It risks distorting the Legislature’s intent and depriving it of the opportunity to justify any breach, if so found, as a reasonable limit under s. 1 of the *Charter*. In this respect, Daigle J.A. properly instructed himself and rightly found, at para. 58, that the contextual and purposive analysis of the *OLA* “removed all ambiguity surrounding the meaning of the word

Dans le contexte de la présente affaire, le recours à cet outil illustre bien comment son utilisation abusive peut effectivement court-circuiter l’examen judiciaire de la constitutionnalité de la disposition législative. Elle risque de fausser l’intention du législateur et de le priver de la possibilité de justifier une éventuelle atteinte aux droits garantis par la *Charte* comme étant une limite raisonnable au sens de l’article premier. À cet égard, le juge Daigle s’est fondé sur les bonnes règles de droit et a conclu à juste titre, au par. 58, que l’analyse contextuelle et

‘institution’’. Absent any remaining ambiguity, *Charter* values have no role to play.

For these reasons, I would dismiss the appeal with costs.

The reasons of Bastarache, Binnie, LeBel and Deschamps JJ. were delivered by

BASTARACHE J. (dissenting) —

1. Introduction

The appellant Mario Charlebois decided to question the validity of a number of sections of the *Official Languages Act*, S.N.B. 2002, c. O-0.5 (“OLA”), in an application brought, in French, against the City of Saint John (“City”). The City and the Attorney General of New Brunswick, an intervener, moved to have the application struck. The City’s pleadings were presented in English only. The Attorney General’s pleadings were in French, but some citations in his brief and one document, were in English only. Mr. Charlebois objected to receiving pleadings in English on the basis that s. 22 of the *OLA* applied to the City of Saint John and required it to adopt the language of proceedings chosen by him. Mr. Charlebois’s objection gave rise to decisions of the Court of Queen’s Bench and Court of Appeal, and a hearing in this Court.

This appeal is not about the constitutionality of the *OLA*. It is only concerned with the interpretation of s. 22 of the *OLA* and with determining whether the word “institution” therein applies to municipalities and cities in the context of the *OLA*. This Court cannot accept the invitation of some interveners to revisit the question of the scope of the rights in s. 19(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

The courts below found that s. 22 does not apply to municipalities and cities because that

téléologique de la *LLO* « a dissipé toute ambiguïté quant au sens de l’expression “institution” ». En l’absence de toute autre ambiguïté, les valeurs de la *Charte* n’ont aucun rôle à jouer.

Pour ces motifs, je suis d’avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Version française des motifs des juges Bastarache, Binnie, LeBel et Deschamps rendus par

LE JUGE BASTARACHE (dissident) —

1. Introduction

Dans une requête présentée en français contre la Ville de Saint John (« Ville »), l’appelant Mario Charlebois a décidé de contester la validité d’un certain nombre de dispositions de la *Loi sur les langues officielles*, L.N.-B. 2002, ch. O-0.5 (« *LLO* »). La Ville et le procureur général du Nouveau-Brunswick, en qualité d’intervenant, ont demandé par voie de motion la radiation de la requête. La Ville a présenté ses plaidoiries en anglais seulement. Quant au procureur général, il a présenté ses plaidoiries en français, mais certaines citations figurant dans son mémoire ainsi qu’un document étaient exclusivement en anglais. M. Charlebois s’est opposé à la réception des plaidoiries en anglais pour le motif que l’art. 22 *LLO* s’appliquait à la Ville de Saint John et l’obligeait à adopter la langue qu’il avait choisie pour l’instance. L’objection de M. Charlebois est à l’origine des décisions de la Cour du Banc de la Reine et de la Cour d’appel, ainsi que de l’audience devant notre Cour.

Le présent pourvoi ne porte pas sur la constitutionnalité de la *LLO*. Il ne concerne que l’interprétation de l’art. 22 *LLO* et la question de savoir si, dans le contexte de la *LLO*, le mot « institution » figurant dans cet article vise les municipalités et les cités. Notre Cour ne peut accepter l’invitation de certains intervenants à réexaminer la question de la portée des droits garantis par le par. 19(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Les tribunaux d’instance inférieure ont conclu que l’art. 22 ne s’applique pas aux municipalités et

25

26

27

28

interpretation would create internal incoherence within the *OLA*; ss. 27 and 36 of the *OLA*, dealing with communications with the public and services offered to the public, in particular, would come into conflict with each other. Another inconsistency would result from ss. 15 and 35, dealing with the language of by-laws.

29

The context in which this appeal comes to this Court is particularly important. It must be noted that the *OLA* of 2002 was adopted after the decision of the Government of New Brunswick to implement the decision of the New Brunswick Court of Appeal in *Charlebois v. Moncton (City)* (2001), 242 N.B.R. (2d) 259, 2001 NBCA 117, where it was decided that s. 32(1)(b) of the *Charter* applies to municipalities and cities in New Brunswick. Applying *Godbout v. Longueuil (City)*, [1997] 3 S.C.R. 844, the Court of Appeal in that case decided that municipalities and cities were created by the province, exercise government functions attributed to them by the Legislature or government, and draw their powers from provincial laws. They are therefore “institutions of the legislature and government”. Applying the same criteria to s. 16(2) of the *Charter*, the Court of Appeal found that this section also applied to municipalities and cities in New Brunswick.

2. Issues

30

In this appeal, the Court is asked to determine whether the words “institution of the Legislative Assembly or the Government of New Brunswick”, within the meaning of s. 32(1)(b) of the *Charter*, and as used in the definition section of the *OLA*, s. 1, should bear the same interpretation. The context in which this exercise is to take place is extremely important: the *OLA* of 2002 constitutes a quasi-constitutional Act that must be interpreted according to the clear principles outlined by this Court in *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768, and *Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island*, [2000] 1 S.C.R. 3, 2000 SCC 1.

31

The difficulty posed in this appeal is due to the imprecision of the definition section and the

aux cités parce qu’il en résulterait une incohérence interne de la *LLO*; les art. 27 et 36 *LLO*, qui portent sur les communications avec le public et les services au public, entreraient notamment en conflit. Une autre incohérence résulterait des art. 15 et 35 qui portent sur la langue des arrêtés municipaux.

Le contexte dans lequel s’inscrit le présent pourvoi devant notre Cour revêt une importance particulière. Il faut préciser que la *LLO* de 2002 a été adoptée après que le gouvernement du Nouveau-Brunswick eut décidé de donner suite à l’arrêt *Charlebois c. Moncton (City)* (2001), 242 R.N.-B. (2^e) 259, 2001 NBCA 117, dans lequel la Cour d’appel du Nouveau-Brunswick avait statué que l’al. 32(1)(b) de la *Charte* vise les municipalités et cités du Nouveau-Brunswick. Appliquant l’arrêt *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844, la Cour d’appel a conclu, dans cette affaire, que les municipalités et les cités sont des créatures de la province, qu’elles exercent des fonctions gouvernementales attribuées par la Législature ou le gouvernement, et qu’elles tirent leurs pouvoirs des lois provinciales. Elles sont donc des « institutions de la Législature et du gouvernement ». Après avoir appliqué les mêmes critères au par. 16(2) de la *Charte*, la Cour d’appel a décidé que cette disposition visait également les municipalités et cités du Nouveau-Brunswick.

2. Questions en litige

Dans le présent pourvoi, la Cour est appelée à déterminer si les mots « institutions de l’Assemblée législative et du gouvernement du Nouveau-Brunswick » au sens de l’al. 32(1)(b) de la *Charte* et utilisés dans l’article des définitions de la *LLO*, c’est-à-dire l’art. 1, doivent avoir le même sens. Le contexte dans lequel doit s’inscrire cette détermination est extrêmement important : la *LLO* de 2002 est une loi quasi constitutionnelle qui doit être interprétée selon les principes clairs exposés par notre Cour dans les arrêts *R. c. Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768, et *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 R.C.S. 3, 2000 CSC 1.

La difficulté, en l’espèce, tient à l’imprécision de l’article des définitions et à la structure de la *LLO*.

structure of the *OLA*. With regard to imprecision, what is remarkable is that although the word “institution” refers to the actual words defined by the Court of Appeal in its 2001 decision, the *OLA* has a separate definition for municipalities that does not refer to the term “institution”. With regard to the structure of the *OLA*, what is troublesome is that the general sections which provide for obligations regarding the publication of laws and regulations, as well as communications with the public and services to the public, apply to all “institutions”, while some institutions are dealt with in other parts of the *OLA* without the obligations defined therein being, in some cases, made subject to the general provisions or said to apply notwithstanding those provisions. It is therefore difficult to draw clear inferences with regard to legislative intent because, while some sections seem to overlap, i.e. communications with the public and municipalities, others contain a limitation on the scope of the word “institution”, i.e. s. 4 dealing with educational and cultural institutions. In the case of planning and solid waste commissions, it is worth noting that particular obligations are set out in ss. 39 to 41 while commissions are expressly mentioned under the definition of “institution” in s. 1. Other sections provide for an extension of the term “institution”, i.e. s. 33(1) dealing with health facilities and establishments. Some sections, in particular the one dealing with the administration of justice, which occupies us here, do not give rise to any conflicts and could be considered as self-standing, as argued by the Association des juristes d’expression française du Nouveau-Brunswick (“AJEFNB”).

3. Analysis

In the present case, the New Brunswick Court of Appeal applied the rules of statutory interpretation as defined by this Court. It first considered the ordinary meaning of the words used in the *OLA* and concluded that to include municipalities within the scope of “institutions” was plausible. In the particular context of this case, it should rather be presumed that the Legislature would not have

En ce qui concerne l'imprécision, il est étonnant que le mot « institution » renvoie aux termes mêmes que la Cour d'appel définit dans sa décision de 2001, alors que la *LLO* donne une autre définition du mot « municipalité », dans laquelle ne figure pas le terme « institution ». L'ennui, en ce qui concerne la structure de la *LLO*, c'est que les dispositions générales, qui imposent des obligations en matière de publication des lois et règlements, de communications avec le public et de services au public, s'appliquent à toutes les « institutions », alors que d'autres parties de la *LLO* traitent de certaines institutions sans que, dans certains cas, les obligations qu'elles décrivent soient assujetties aux dispositions générales ou s'appliquent par dérogation à ces dispositions. Il est donc difficile de faire des inférences claires sur l'intention du législateur car, bien que certaines dispositions semblent se recouper, notamment celles relatives aux communications avec le public et aux municipalités, d'autres dispositions, comme l'art. 4 qui porte sur les institutions d'enseignement et les institutions culturelles, restreignent la portée du mot « institution ». Il convient de noter que les art. 39 à 41 assujettissent les commissions d'aménagement et les commissions de gestion des déchets solides à certaines obligations alors que les commissions sont expressément incluses dans la définition du mot « institution » à l'art. 1. D'autres dispositions élargissent le sens du terme « institution », notamment le par. 33(1) qui traite des installations et établissements de santé. Certaines dispositions, notamment celle concernant l'administration de la justice, qui nous occupe en l'espèce, ne génèrent aucun conflit et pourraient être considérées comme indépendantes, ainsi que l'a soutenu l'Association des juristes d'expression française du Nouveau-Brunswick (« AJEFNB »).

3. Analyse

Dans la présente affaire, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a appliqué les règles d'interprétation législative définies par notre Cour. Elle a d'abord examiné le sens ordinaire des mots employés dans la *LLO* et a conclu qu'il était plausible que les municipalités soient visées par le mot « institution ». Dans le contexte particulier de la présente affaire, il y a plutôt lieu de présumer que

chosen to indicate indirectly its decision to ignore the definition given in *Charlebois*, the very case which had created the obligation for it to modify its *OLA*. In my view, it would have been more appropriate for the Court of Appeal to take a positive stance and see whether it was necessary to limit the scope of the newly defined term in light of the difficulties posed by the drafting of the *OLA*. I will return to the consequences in this erroneous approach.

33 The careful analysis of the Court of Appeal provides a complete review of the legislative history of s. 22 of the *OLA*. I need not repeat it here. The crux of the Court of Appeal's decision lies in the identification of two main internal inconsistencies in the *OLA*. The relevant provisions of the *Charter* and the *OLA* are reproduced in the Appendix to these reasons.

3.1 *The Internal Inconsistencies in the OLA*

34 The main inconsistency noted by the Court of Appeal is that between ss. 27 and 36. Section 27 provides for the right of any member of the public to communicate with any institution and to receive its services in the official language of their choice. The corresponding obligations of the public institutions are defined in ss. 28 and 28.1, i.e. to ensure that members of the public are able to communicate and to receive its services in the language requested, and to make it known that its services are available in the official language of choice. By contrast, s. 36 provides that all municipalities whose official language minority population represents at least 20 percent of its total population, and all cities, shall offer the services and communications *prescribed by law* in both official languages.

35 In *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. v. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 S.C.R. 549, Beetz J., for the majority, contrasted the right to use a language in court proceedings under s. 19(2) of the *Charter* and the right to communicate with offices of the government under s. 20 of the *Charter*. This last right

le législateur n'aurait pas choisi de faire part indirectement de sa décision de ne pas tenir compte de la définition donnée dans l'arrêt *Charlebois*, l'arrêt même qui l'avait obligé à modifier la *LLO*. À mon avis, il aurait été préférable que la Cour d'appel adopte une attitude positive et vérifie s'il était nécessaire de limiter la portée du terme nouvellement défini à la lumière des difficultés soulevées par la façon dont la *LLO* est rédigée. Je reviendrai sur les conséquences de cette démarche erronée.

L'analyse attentive de la Cour d'appel offre un aperçu complet de l'historique législatif de l'art. 22 *LLO*. Il n'est pas nécessaire que je le reprenne ici. La détermination des deux principales incohérences internes de la *LLO* est au cœur de la décision de la Cour d'appel. Les dispositions pertinentes de la *Charte* et de la *LLO* sont reproduites dans l'annexe des présents motifs.

3.1 *Les incohérences internes de la LLO*

La principale incohérence relevée par la Cour d'appel est celle qui existe entre l'art. 27 et l'art. 36. L'article 27 prévoit que le public a le droit de communiquer avec une institution et d'en recevoir les services dans la langue officielle de son choix. Les obligations correspondantes des institutions publiques sont définies aux art. 28 et 28.1, qui précisent que ces institutions doivent veiller à ce que le public puisse communiquer avec elles et en recevoir les services dans la langue voulue, et à ce qu'il soit informé que leurs services lui sont offerts dans la langue officielle de son choix. Par contre, l'art. 36 prévoit que toutes les municipalités dont la population de langue officielle minoritaire atteint au moins 20 p. 100 de la population totale et toutes les cités sont tenues d'offrir, dans les deux langues officielles, les services et les communications *prescrits par règlement*.

Dans l'arrêt *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. c. Association of Parents for Fairness in Education*, [1986] 1 R.C.S. 549, le juge Beetz, s'exprimant au nom des juges majoritaires, a comparé le droit d'employer une langue dans une instance judiciaire à celui de communiquer avec les bureaux du gouvernement, que garantissent

“postulates the right to be heard or understood in either language” (p. 575). Wilson J., who concurred in the result, noted that there is an apparent inconsistency between the right to equality in s. 16(1) of the *Charter* and the right to limited services in s. 20(1) of the *Charter*. The solution was not, in her view, to limit the scope of s. 16(1) to eliminate the inconsistency, but to read s. 16(1) as “constitutionalizing a societal commitment to growth” (p. 620). Both ss. 16(1) and 20(1) were to be read generously and purposively (p. 621). Wilson J. also dealt with another apparent inconsistency between s. 27 of the *Charter* (the interpretation clause favouring multiculturalism) and s. 16(3) of the *Charter* (the interpretative clause favouring the progression of the official languages of Canada). Here again, the solution was not to negate the principle of growth in s. 16(3), but to interpret both sections in the context of the special status of official languages. The approach to interpretation of Wilson J. must be contrasted with the one adopted by Beetz J. who reasoned that language rights were politically motivated and had to be read restrictively. This latter approach was formally rejected in *Beaulac* where the Court insisted on the importance of s. 16 of the *Charter* in interpreting language laws:

Language rights must *in all cases* be interpreted purposively, in a manner consistent with the preservation and development of official language communities in Canada; see *Reference re Public Schools Act (Man.)*, *supra*, at p. 850. To the extent that *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick*, *supra*, at pp. 579-80, stands for a restrictive interpretation of language rights, it is to be rejected. The fear that a liberal interpretation of language rights will make provinces less willing to become involved in the geographical extension of those rights is inconsistent with the requirement that language rights be interpreted as a fundamental tool for the preservation and protection of official language communities where they do apply. . . . [Emphasis in original; para. 25.]

respectivement le par. 19(2) et l’art. 20 de la *Charte*. Ce dernier droit « suppose aussi le droit d’être entendu ou compris dans ces langues » (p. 575). La juge Wilson, qui a souscrit au résultat, a souligné l’existence d’une incohérence manifeste entre le droit à l’égalité et le droit à des services limités, garantis respectivement par les par. 16(1) et 20(1) de la *Charte*. Selon elle, pour éliminer cette incohérence, il fallait non pas limiter la portée du par. 16(1), mais considérer que le par. 16(1) « constitutionnalise un engagement social à favoriser ce développement » (p. 620). Les paragraphes 16(1) et 20(1) devaient recevoir une interprétation libérale et téléologique (p. 621). La juge Wilson a également examiné une autre incohérence manifeste entre l’art. 27 de la *Charte* (la disposition d’interprétation favorisant le multiculturalisme) et le par. 16(3) de la *Charte* (la disposition d’interprétation favorisant la progression des langues officielles du Canada). Là encore, la solution consistait non pas à neutraliser le principe de développement énoncé au par. 16(3), mais à interpréter les deux dispositions en fonction du statut particulier des langues officielles. La méthode d’interprétation de la juge Wilson doit être opposée à celle adoptée par le juge Beetz, qui estimait que les droits linguistiques avaient une justification politique et devaient recevoir une interprétation restrictive. Cette dernière méthode a formellement été rejetée dans l’arrêt *Beaulac* où la Cour a insisté sur l’importance de l’art. 16 de la *Charte* dans l’interprétation des lois conférant des droits linguistiques :

Les droits linguistiques doivent *dans tous les cas* être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l’épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada; voir *Renvoi relatif à la Loi sur les écoles publiques (Man.)*, précité, à la p. 850. Dans la mesure où l’arrêt *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick*, précité, aux pp. 579 et 580, préconise une interprétation restrictive des droits linguistiques, il doit être écarté. La crainte qu’une interprétation libérale des droits linguistiques fera que les provinces seront moins disposées à prendre part à l’expansion géographique de ces droits est incompatible avec la nécessité d’interpréter les droits linguistiques comme un outil essentiel au maintien et à la protection des collectivités de langue officielle là où ils s’appliquent. . . . [Souligné dans l’original; par. 25.]

Like Wilson J., the Court of Appeal of Ontario has noted that s. 16(3) of the *Charter* is an important factor in determining the proper rules of interpretation for quasi-constitutional rights (see *Lalonde v. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)* (2001), 56 O.R. (3d) 505, at paras. 129-30).

36 This approach is not new. It is now a template for the interpretation of language rights, specially, as just demonstrated, where there is apparent conflict and ambiguity. Under it, the first step is not to read down the protections to eliminate inconsistencies, but to make sense of the overall regime in light of the constitutional imperative of approaching language rights purposefully, with a view to advancing the principles of equality and protection of minorities. Institutional bilingualism is achieved when rights are granted to the public and corresponding obligations are imposed on institutions (see *Beaulac*, at paras. 20-22). No rights are given as such to institutions. Any interpretation of the *OLA* must take this into account. The real issue here is whether the apparent inconsistency between ss. 27 and 36 is such that the institutional obligations recognized *a priori* in s. 22 must *of necessity* be read down.

37 In the particular context of this case, I find quite incongruous the fact that a bilingual city like Moncton, or one subject to specific obligations regarding the provision of its services in both official languages like Saint John, is obliged to adopt the language of any person alleged to have committed an offence under a by-law pursuant to s. 20(1), but should be entitled, under the interpretation given by the Court of Appeal, to adopt the language other than that chosen by a party to a civil action against it pursuant to s. 22. The Union of Municipalities of New Brunswick, an intervener, argued that it would be more onerous for municipalities to comply to s. 22 than to s. 20(1) because municipal governments often proceed without lawyers in civil cases, and that the distinction between regulatory offences and civil actions is determinative of legislative intention.

À l'instar de la juge Wilson, la Cour d'appel de l'Ontario a fait remarquer que le par. 16(3) de la *Charte* constitue un facteur important pour déterminer les règles d'interprétation applicables aux droits quasi constitutionnels (voir *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)* (2001), 56 O.R. (3d) 577, par. 129-130).

Cette approche n'est pas nouvelle. Elle sert maintenant de modèle pour l'interprétation des droits linguistiques, spécialement, comme je viens de le démontrer, en cas de conflit et d'ambiguïté manifestes. Selon cette approche, la première étape consiste non pas à interpréter les garanties de manière atténuante afin d'éliminer les incohérences, mais à donner un sens logique au régime global en tenant compte de l'impératif constitutionnel d'interpréter de manière téléologique les droits linguistiques de manière à promouvoir les principes d'égalité et de protection des minorités. Il y a bilinguisme institutionnel lorsque des droits sont accordés au public et que des obligations correspondantes sont imposées aux institutions (voir l'arrêt *Beaulac*, par. 20-22). Aucun droit n'est accordé comme tel aux institutions. Toute interprétation de la *LLO* doit tenir compte de ce fait. La véritable question qui se pose en l'espèce est de savoir si l'incohérence manifeste entre les art. 27 et 36 est telle que les obligations institutionnelles reconnues *a priori* à l'art. 22 doivent *nécessairement* recevoir une interprétation atténuante.

Dans le contexte particulier de la présente affaire, je considère tout à fait incongru qu'une ville bilingue comme Moncton ou une ville comme Saint John, qui est assujettie à des obligations particulières en matière de prestation de services dans les deux langues officielles, soit tenue, aux termes du par. 20(1), d'adopter la langue choisie par la personne accusée d'avoir commis une infraction à un arrêté municipal, et que, selon l'interprétation donnée par la Cour d'appel, elle doive avoir le droit d'adopter une autre langue que celle qu'une partie à une action civile intentée contre elle a choisie conformément à l'art. 22. L'intervenante, l'Union des municipalités du Nouveau-Brunswick, a soutenu qu'il serait plus onéreux pour les municipalités de se conformer à l'art. 22 que de respecter le par. 20(1) du fait que, souvent, les administrations

I do not think this argument is convincing; even if it were, it is hard to understand why the Legislature would impose the much more onerous task of providing bilingual services to a city or municipality and not impose on it the obligations of s. 22 because they are more onerous than those in s. 20(1). More importantly, I do not think the position of the intervenor is reflective of a generous approach to interpretation, an approach consistent with the intent to achieve equal access to the courts, and in particular with the principle set out in s. 18 of the *OLA*, which reads:

18 No person shall be placed at a disadvantage by reason of the choice made under section 17.

In fact, the Court of Appeal itself explained that s. 22 was meant to extend the *Charter* rights in s. 19(1) and improve the quality of judicial services, and that it was tied to the objective of respect for linguistic guarantees (para. 30).

As mentioned earlier, the principles of interpretation applicable here are clearly developed in *Beaulac*, a case dealing specifically with the interpretation of a statute creating language rights that exceed those that are mandated by the Constitution. In my view, where the Legislature is extending the protection of minority rights, the Court must not adopt a restrictive interpretation in order to eliminate apparent inconsistencies in the law. It must, rather, search for a meaning consistent with the protection of minorities and the achievement of equal rights for the two official languages and language communities that can be reconciled with the wording of the legislation whenever possible. The pronouncements of this Court at paras. 20 and 24 of *Beaulac* are rather apt in a province where the equality of language communities has been enshrined in the Constitution (see s. 16.1 of the *Charter*).

The objective of protecting official language minorities, as set out in s. 2 of the *Official Languages Act*, is realized by the possibility for all members of the minority to exercise independent, individual rights which are

municipales omettent de faire appel aux services d'un avocat dans les affaires civiles, et que la différence entre les infractions réglementaires et les actions civiles est déterminante quant à l'intention du législateur. Je ne juge pas cet argument convaincant; même s'il l'était, il est difficile de comprendre pourquoi le législateur imposerait à une cité ou à une municipalité la tâche beaucoup plus lourde d'offrir des services bilingues pour ensuite la dispenser des obligations prévues à l'art. 22 pour le motif qu'elles sont plus onéreuses que celles prévues au par. 20(1). Qui plus est, je ne crois pas que la position de l'intervenante reflète une méthode d'interprétation libérale qui soit compatible avec l'intention d'assurer l'égalité d'accès aux tribunaux, et notamment avec le principe énoncé à l'art. 18 *LLO*, qui se lit ainsi :

18 Nul ne peut être défavorisé en raison du choix fait en vertu de l'article 17.

En fait, la Cour d'appel a elle-même expliqué que l'art. 22 était censé accorder les droits garantis par le par. 19(1) de la *Charte* et améliorer la qualité des services judiciaires, et qu'il était lié à l'objectif de respect des garanties linguistiques (par. 30).

Comme nous l'avons vu, les principes d'interprétation applicables en l'espèce sont clairement énoncés dans l'arrêt *Beaulac*, lequel portait expressément sur l'interprétation d'une loi créant des droits linguistiques plus étendus que ceux prescrits par la Constitution. À mon avis, lorsque le législateur élargit la protection des droits des minorités, la Cour ne doit pas recourir à une interprétation restrictive pour éliminer les incohérences manifestes de la loi. Elle doit plutôt chercher un sens qui soit compatible avec la protection des minorités et l'égalité des droits entre les deux langues officielles et les communautés linguistiques, et qui soit autant que possible conciliable avec le libellé de la mesure législative. Les propos que la Cour tient aux par. 20 et 24 de l'arrêt *Beaulac* sont plutôt pertinents dans une province où l'égalité des communautés linguistiques est consacrée dans la Constitution (voir l'art. 16.1 de la *Charte*).

L'objectif de protéger les minorités de langue officielle, exprimé à l'art. 2 de la *Loi sur les langues officielles*, est atteint par le fait que tous les membres de la minorité peuvent exercer des droits indépendants et

justified by the existence of the community. Language rights are not negative rights, or passive rights; they can only be enjoyed if the means are provided. This is consistent with the notion favoured in the area of international law that the freedom to choose is meaningless in the absence of a duty of the State to take positive steps to implement language guarantees; see J. E. Oestreich, “Liberal Theory and Minority Group Rights” (1999), 21 *Hum. Rts. Q.* 108, at p. 112; P. Jones, “Human Rights, Group Rights, and Peoples’ Rights” (1999), 21 *Hum. Rts. Q.* 80, at p. 83: “[A] right . . . is conceptually tied to a duty”; and R. Cholewinski, “State Duty Towards Ethnic Minorities: Positive or Negative?” (1988), 10 *Hum. Rts. Q.* 344.

individuels qui sont justifiés par l’existence de la collectivité. Les droits linguistiques ne sont pas des droits négatifs, ni des droits passifs; ils ne peuvent être exercés que si les moyens en sont fournis. Cela concorde avec l’idée préconisée en droit international que la liberté de choisir est dénuée de sens en l’absence d’un devoir de l’État de prendre des mesures positives pour mettre en application des garanties linguistiques; voir J. E. Oestreich, « Liberal Theory and Minority Group Rights » (1999), 21 *Hum. Rts. Q.* 108, à la p. 112; P. Jones, « Human Rights, Group Rights, and Peoples’ Rights » (1999), 21 *Hum. Rts. Q.* 80, à la p. 83 : [TRADUCTION] « [U]n droit . . . est conceptuellement lié à un devoir » ; et R. Cholewinski, « State Duty Towards Ethnic Minorities : Positive or Negative? » (1988), 10 *Hum. Rts. Q.* 344.

The idea that s. 16(3) of the *Charter*, which has formalized the notion of advancement of the objective of equality of the official languages of Canada in the *Jones* case, *supra*, limits the scope of s. 16(1) must also be rejected. This subsection affirms the substantive equality of those constitutional language rights that are in existence at a given time. Section 2 of the *Official Languages Act* has the same effect with regard to rights recognized under that Act. This principle of substantive equality has meaning. It provides in particular that language rights that are institutionally based require government action for their implementation and therefore create obligations for the State; see *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229, at p. 412; *Haig v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 995, at p. 1038; *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624, at para. 73; *Mahe, supra*, at p. 365. It also means that the exercise of language rights must not be considered exceptional, or as something in the nature of a request for an accommodation. . . .

L’idée que le par. 16(3) de la *Charte*, qui a officialisé la notion de progression vers l’égalité des langues officielles du Canada exprimée dans l’arrêt *Jones*, précité, limite la portée du par. 16(1) doit également être rejetée. Ce paragraphe confirme l’égalité réelle des droits linguistiques constitutionnels qui existent à un moment donné. L’article 2 de la *Loi sur les langues officielles* a le même effet quant aux droits reconnus en vertu de cette loi. Ce principe d’égalité réelle a une signification. Il signifie notamment que les droits linguistiques de nature institutionnelle exigent des mesures gouvernementales pour leur mise en œuvre et créent, en conséquence, des obligations pour l’État; voir *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229, à la p. 412; *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995, à la p. 1038; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624, au par. 73; *Mahe*, précité, à la p. 365. Il signifie également que l’exercice de droits linguistiques ne doit pas être considéré comme exceptionnel, ni comme une sorte de réponse à une demande d’accommodement. . .

39

This approach invites us to be prudent when interpreting a statute such as the *OLA*. R. Sullivan sums it up well in *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4th ed. 2002), at p. 368:

Cette approche nous incite à la prudence dans l’interprétation d’une loi telle que la *LLO*. R. Sullivan résume bien cette idée dans *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4^e éd. 2002), p. 368 :

While there is obviously a significant overlap between complying with jurisdictional limits and complying with entrenched constitutional norms, the presumptions associated with these two forms of compliance are grounded in different assumptions and concerns. The point made by the court in *Zundel*, and in numerous

[TRADUCTION] Bien qu’il existe, de toute évidence, un chevauchement important entre le respect des limites juridictionnelles et le respect des normes consacrées dans la Constitution, les présomptions liées à ces deux formes de respect reposent sur des préoccupations et des postulats différents. Dans l’arrêt *Zundel* et dans de

other judgments, is that constitutional documents like the Charter set out the norms that are most highly valued in our culture and therefore perform a legitimizing role. For this reason, quite apart from questions of validity or showing deference to the legislature, it is appropriate for courts to prefer interpretations that tend to promote those principles and norms over interpretations that do not. For this reason, too, the presumption of compliance with constitutional values may be relied on even though the validity of the legislation is not at issue. [Footnotes omitted.]

This is not to say that the ordinary rules of statutory interpretation have no place. The approach defined in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paras. 21-22, continues to guide the Court, but the legislative context and the presumption of *Charter* compliance are particularly important. The Legislature is here implementing a decision subjecting municipalities to language obligations in a quasi-constitutional act which is designed to promote the equality of official languages and official language communities in New Brunswick. This intention is not easily negated because of imperfect drafting. In fact, this Court is very often confronted with inconsistencies and has developed a number of rules to deal with them, but it is clear that it will not be possible in all cases to make sense of the legislation while eliminating all internal inconsistencies (see *R. v. McIntosh*, [1995] 1 S.C.R. 686, at para. 59 (McLachlin J. in dissent); *2747-3174 Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919, at paras. 158-59; *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 1031, at para. 48).

In *Beaulac*, this Court clearly stated that in the context of institutional bilingualism, language provisions should not be read as creating accommodation or privileges, but as creating positive rights giving rise to a duty to provide the means for their implementation (para. 24). The Court said, at para. 22: “Where institutional bilingualism in the courts is provided for, it refers to equal access to services of equal quality for members of both official language communities in Canada.” Obviously, this will apply only once the rights are recognized, but

nombreux autres jugements, la cour exprime l'idée que des documents constitutionnels comme la Charte établissent les normes les plus prisées dans notre culture et jouent donc un rôle légitime. C'est pour cette raison que, indépendamment des questions de validité ou de déférence envers le législateur, il est opportun que les tribunaux privilégient les interprétations qui tendent à promouvoir ces principes et ces normes plutôt que celles qui n'ont pas cet effet. C'est pour cette raison également que la présomption de respect des valeurs constitutionnelles peut être invoquée même si la validité de la mesure législative n'est pas en cause. [Renvois omis.]

Cela ne signifie pas que les règles ordinaires d'interprétation législative n'ont pas leur place. L'approche énoncée dans l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21-22, continue de guider la Cour, mais le contexte législatif et la présomption de respect de la *Charte* revêtent une importance particulière. En l'espèce, le législateur donne suite à une décision qui assujettit les municipalités aux obligations linguistiques prévues par une loi quasi constitutionnelle destinée à promouvoir l'égalité des langues officielles et des communautés linguistiques officielles du Nouveau-Brunswick. Il n'est pas facile d'écarter cette intention à cause d'une qualité de rédaction imparfaite. En fait, notre Cour a établi un certain nombre de règles pour remédier aux incohérences auxquelles elle se heurte très souvent, mais il est clair qu'il ne sera pas toujours possible de donner un sens logique à la loi et d'en éliminer du même coup toutes les incohérences internes (voir *R. c. McIntosh*, [1995] 1 R.C.S. 686, par. 59 (la juge McLachlin, dissidente); *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, par. 158-159; *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031, par. 48).

Dans l'arrêt *Beaulac*, la Cour a clairement dit que, dans le contexte du bilinguisme institutionnel, les dispositions linguistiques doivent être considérées non pas comme une source d'accommodements ou de privilèges, mais comme créant des droits positifs qui génèrent un devoir d'offrir les moyens de les exercer (par. 24). La Cour a dit, au par. 22 : « Quand on instaure le bilinguisme institutionnel dans les tribunaux, il s'agit de l'accès égal à des services de qualité égale pour les membres des collectivités des deux langues officielles au Canada. »

the interpretative rule is by its very nature inconsistent with the approach suggested by the Union of Municipalities of New Brunswick and the City of Saint John. The Court must be guided by the need to give meaning to institutional bilingualism.

42

If a municipality is an “institution”, presumptively, can that presumption be refuted because of the apparent internal inconsistencies in the *OLA*? The Court of Appeal gave a positive answer to that question. With due respect, in doing this, the Court of Appeal seemed to abandon the approach mandated by *Beaulac* and simply adopt the interpretation most likely to eliminate inconsistencies, this result being achieved by applying the unity of expression rule without due regard for the nature of the *OLA*. This approach is not appropriate for a number of reasons: first, because the legislative context is always a major consideration in the interpretation of a statute; second, because this approach limits the internal consistency rule to the need for uniformity of expression; third, because it overvalues the rule, which is only a presumption, one “which is not of much weight” according to Fauteux J. in *Sommers v. The Queen*, [1959] S.C.R. 678, at p. 685. P.-A. Côté explains in *The Interpretation of Legislation in Canada* (3rd ed. 2000), at p. 333:

The value of this presumption is mitigated because it assumes a level of drafting, which, in reality, is not always attained. . . . The principle’s weight varies according to the care with which a statute appears to have been drafted. [Footnotes omitted.]

And later adds (at p. 334):

This presumption is used primarily to indicate a term’s probable meaning. As with all interpretation, the true meaning can only be established by considering the context

This said, I will later demonstrate that a better approach was available.

De toute évidence, cela ne vaut qu’une fois que les droits sont reconnus, mais la règle d’interprétation est, de par sa nature même, incompatible avec l’approche préconisée par l’Union des municipalités du Nouveau-Brunswick et la Ville de Saint John. La Cour doit être guidée par la nécessité de donner un sens au bilinguisme institutionnel.

Si l’on présume qu’une municipalité est une « institution », cette présomption peut-elle être réfutée en raison des incohérences internes manifestes de la *LLO*? La Cour d’appel a répondu à cette question par l’affirmative. En toute déférence, j’estime que, ce faisant, la Cour d’appel semble avoir délaissé la méthode dictée par l’arrêt *Beaulac* et avoir simplement adopté l’interprétation la plus susceptible d’éliminer les incohérences, résultat auquel elle est parvenue en appliquant la règle de l’uniformité d’expression sans dûment tenir compte de la nature de la *LLO*. Cette interprétation est inappropriée pour un certain nombre de raisons : premièrement, parce que le contexte législatif est toujours un facteur important pour interpréter une loi; deuxièmement, parce que cette interprétation limite la règle de la cohérence interne au besoin d’uniformité d’expression; troisièmement, parce qu’elle surestime cette règle, qui ne constitue qu’une présomption, une présomption [TRADUCTION] « qui n’a pas beaucoup de poids », selon le juge Fauteux dans l’arrêt *Sommers c. The Queen*, [1959] R.C.S. 678, p. 685. Dans son ouvrage intitulé *Interprétation des lois* (3^e éd. 1999), p. 421, P.-A. Côté explique ce qui suit :

Cette présomption est faible d’abord parce qu’elle présuppose un niveau de qualité dans la rédaction qui, de toute évidence, n’est pas toujours atteint. [. . .] Le sentiment que le texte examiné a été rédigé avec plus ou moins de soin contribuera donc à donner plus ou moins d’autorité au principe. [Renvois omis.]

Et il ajoute par la suite (p. 422) :

Cette présomption a donc pour principale utilité d’attirer l’attention sur une probabilité de sens : comme dans tous les cas, c’est le contexte global qui devra être pris en considération pour établir le sens véritable

Cela dit, je démontrerai plus loin qu’une meilleure interprétation était possible.

During the hearing, counsel were asked whether ss. 27 and 36 were necessarily in conflict, i.e. whether they were referable to identical obligations and rights. I asked counsel of both sides whether s. 27 could be read as creating a right to require a service in the language of choice and obtain a response and service in that language, while s. 36 dealt with the duty of municipalities to actively offer a number of services specified in regulations, in both official languages, independently of any demand or request. The AJEFNB was not convinced that this was a possibility because it was of the view that s. 28 required that services be actively offered in the language of choice; it also noted that the overlap in s. 29, dealing with the publication of postings, publications and documents intended for the general public, would remain. The better solution would be to read specific sections dealing with municipalities, policing services, health services and planning and solid waste commissions as exceptions to the general provisions regarding communication with the public, in spite of the fact that not all of these specific sections refer directly to the meaning of the word “institution”.

Policing services have already been defined as institutions of the government in *R. v. Gautreau* (1989), 101 N.B.R. (2d) 1 (Q.B.), overturned on other grounds in (1990), 109 N.B.R. (2d) 54 (C.A.), and *R. v. Haché* (1993), 139 N.B.R. (2d) 81 (C.A.). There also appears to be no need to read down the obligations resulting from that interpretation in order to implement s. 31 of the *OLA*; in fact, s. 32 affirms this. Health services are dealt with in s. 33. Section 33(1) extends the definition of “institution” in that case. As noted earlier, s. 4 restricts the meaning of “institution” with regard to educational and cultural institutions, in conformity with s. 16.1 of the *Charter*. In my view, the above provisions are a clear indication that the definition of “institution” in s. 1 must be wide and comprehensive. There is no clear reason to believe it should be more restrictive than the definition given by the Court of Appeal in *Charlebois*, in 2001. The respondent alluded to the fact that the legislation of

Pendant l’audience, la Cour a demandé aux avocats si les art. 27 et 36 entraient nécessairement en conflit, c’est-à-dire s’ils renvoyaient à des obligations et à des droits identiques. J’ai demandé aux avocats des deux parties s’il était possible de considérer que l’art. 27 crée un droit d’exiger un service dans la langue de son choix et d’obtenir une réponse et un service dans cette langue, alors que l’art. 36 imposait aux municipalités, indépendamment de toute demande, l’obligation d’offrir activement dans les deux langues officielles un certain nombre de services prescrits par règlement. L’AJEFNB n’était pas convaincue de cette possibilité parce qu’elle considérait que l’art. 28 exige que les services soient offerts activement dans la langue choisie; elle a également fait observer que le recoupement à l’art. 29, qui traite de l’affichage public et des autres publications et communications destinées au public, continuerait d’exister. La meilleure solution serait de considérer que, bien qu’elles ne mentionnent pas toutes directement le sens du mot « institution », les dispositions particulières touchant les municipalités, les services de police, les services de santé et les commissions d’aménagement et commissions de gestion des déchets solides constituent des exceptions aux dispositions générales relatives à la communication avec le public.

Les services de police ont déjà été décrits comme étant des institutions du gouvernement dans la décision *R. c. Gautreau* (1989), 101 R.N.-B. (2^e) 1 (B.R.), infirmée pour d’autres motifs à (1990), 109 R.N.-B. (2^e) 54 (C.A.), et l’arrêt *R. c. Haché* (1993), 139 R.N.-B. (2^e) 81 (C.A.). Pour appliquer l’art. 31 *LLO*, il ne semble pas nécessaire non plus d’interpréter de manière atténuante les obligations résultant de cette interprétation; en réalité, c’est ce que confirme l’art. 32. Les services de santé sont visés par l’art. 33. Le paragraphe 33(1) élargit la définition du mot « institution » dans ce cas. Comme je l’ai déjà souligné, l’art. 4 restreint le sens du mot « institution » en ce qui concerne les institutions d’enseignement et les institutions culturelles, et ce, conformément à l’art. 16.1 de la *Charte*. À mon avis, les dispositions susmentionnées indiquent clairement que la définition du mot « institution » à l’art. 1 doit être large et exhaustive. Rien ne permet clairement de croire que cette définition

the Northwest Territories and Nunavut specifically exempts municipalities; Ontario also exempts municipalities expressly. In my view, this only goes to show that the word “institution” would normally apply to municipalities.

devrait être plus restrictive que celle donnée, en 2001, par la Cour d’appel dans l’arrêt *Charlebois*. L’intimée a évoqué le fait que la loi des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut exclut expressément les municipalités; l’Ontario aussi exclut expressément les municipalités. Selon moi, cela démontre simplement que le mot « institution » viserait normalement les municipalités.

45 The difficulty, of course, is in the fact that the section dealing with municipalities (the same is true of the section dealing with planning commissions and solid waste commissions) does not specifically say that the word “institution” must be varied in order to avoid a conflict between ss. 27 to 29, which are of general application, and s. 36, which is specific to municipalities and cities. The same is true of ss. 15 and 35, these sections dealing with the publication of legislative instruments.

La difficulté tient évidemment au fait que la disposition touchant les municipalités (cela vaut aussi pour la disposition concernant les commissions d’aménagement et les commissions de gestion des déchets solides) ne précise pas que le sens du mot « institution » doit être modifié afin d’éviter un conflit entre les art. 27 à 29, qui sont d’application générale, et l’art. 36, qui porte sur les municipalités et cités. Il en va de même pour les art. 15 et 35 qui traitent de la publication des instruments législatifs.

3.2 *Resolving the Inconsistencies*

3.2 *Remédier aux incohérences*

46 The question before us therefore is whether the section dealing with municipalities can simply be read as providing for an exception to the general provisions creating obligations that are inconsistent. This inference would be drawn from the general legislative context. Under this approach, it would be accepted that the definition of “institution” is the one corresponding to that given in 2001 by the Court of Appeal, which reflects the constitutional obligations of New Brunswick and the intention declared in the preamble of the *OLA*, but that general obligations and rights under the *OLA* are subject to the discrete rights described in sections dealing with specific institutions. Only where a conflict between the general and the specific is encountered would the general obligations be set aside. This is the approach suggested in particular by the AJEFNB. I think this view is correct for a number of reasons. First, general expressions must be interpreted contextually. Côté writes, at p. 311:

La question à laquelle nous devons répondre est donc de savoir si la disposition concernant les municipalités peut simplement être considérée comme établissant une exception aux dispositions générales qui créent des obligations incompatibles. Cette inférence découlerait du contexte législatif général. Suivant cette interprétation, on reconnaîtrait que la définition du mot « institution » correspond à celle donnée en 2001 par la Cour d’appel, laquelle reflète les obligations constitutionnelles du Nouveau-Brunswick et l’intention déclarée dans le préambule de la *LLO*, mais que les obligations générales et les droits prévus dans la *LLO* sont subordonnés aux droits distincts énoncés dans les dispositions touchant certaines institutions. Ce n’est qu’en cas de conflit entre la disposition générale et la disposition particulière que les obligations générales seraient écartées. Telle est l’interprétation que préconise notamment l’AJEFNB. J’estime que ce point de vue est juste pour un certain nombre de raisons. Premièrement, les expressions générales doivent recevoir une interprétation contextuelle. Côté écrit ceci, à la p. 392 :

Very general expressions are particularly sensitive to their legal environment. As sweeping as the terms

Les expressions générales sont particulièrement sensibles à l’influence de leur environnement légal.

may be, harmony of the text may dictate an interpretation that limits their scope.

He continues, at pp. 312-13:

In order to give an effect to special provisions, it is often necessary to interpret general provisions so as to exclude the situations dealt with in the specific texts. . . .

A special provision in conflict with a general one will be interpreted as an exception to the general one: *specialia generalibus derogant*. In the event of conflict, the specific provision takes precedence.

The following comments by Justice Romilly from *Pretty v. Solly* [(1859), 26 Beav. 606, at p. 610, 53 E.R. 1032, at p. 1034] are often quoted:

The general rules which are applicable to particular and general enactments in statutes are very clear, the only difficulty is in their application. The rule is that wherever there is a particular enactment and a general enactment in the same statute, and the latter, taken in its most comprehensive sense, would overrule the former, the particular enactment must be operative, and the general enactment must be taken to affect only the other parts of the statute to which it may properly apply.

Under this approach, the court should favour restricting all obligations of municipalities and cities with regard to communications and services to the public, as well as the publication of by-laws, to those set out in ss. 35 and 36 of the *OLA*. The reading down of the general provision itself, by reducing the scope of its defining term, is not seen as an option at all. But that is not the approach advocated by the respondent. Its approach is based on the fact that municipalities are defined separately from “institutions” in s. 1; this would tend to show that the Legislature did not intend to adopt the definition of “institution” imposed by the Court of Appeal in 2001. The second reason for adopting this approach is that ss. 35 and 36 are a complete code of parallel rules for municipalities and cities. One problem with the last argument is that municipalities and

Premièrement, quelque généraux que soient les termes employés par le législateur, les exigences de cohérence et d’harmonie interne du texte pourront justifier la restriction de la portée de ces expressions.

Il ajoute, aux p. 393-394 :

Pour donner un effet à des dispositions spéciales d’une loi, il faut souvent interpréter une disposition générale comme excluant les cas couverts par les textes spécifiques. . . .

Une disposition spéciale qui entre en conflit avec une disposition générale sera interprétée comme une exception à la disposition générale : *specialia generalibus derogant*. En cas de conflit, c’est la disposition spécifique qui l’emporte.

On cite souvent, à ce sujet, l’extrait suivant du jugement du juge Romilly dans *Pretty c. Solly* [(1859) 26 Beav. 606, p. 610, 53 E.R. 1032, p. 1034] :

« Les règles générales qui s’appliquent aux rapports entre les dispositions spéciales et les dispositions générales d’une loi sont très claires, la seule difficulté se trouve dans leur application. Selon la règle, si une loi contient une disposition spéciale et une disposition générale et que cette dernière, entendue dans son sens le plus large, contrecarre la première, il faut que la disposition spéciale produise ses effets, et la disposition générale doit être considérée comme limitée aux autres parties de la loi auxquelles elle peut s’appliquer convenablement. »

Suivant cette approche, les tribunaux devraient privilégier la restriction de toutes les obligations incombant aux municipalités et aux cités en matière de communication et de services au public, ainsi que de publication d’arrêtés municipaux, à celles prévues aux art. 35 et 36 *LLO*. L’interprétation atténuante de la disposition générale elle-même, par la réduction de la portée de son terme définitoire, n’est pas du tout considérée comme une solution valable. Cependant, telle n’est pas la solution préconisée par l’intimée. Son approche repose sur le fait que les municipalités sont définies séparément des « institutions » à l’art. 1, ce qui tend à démontrer que le législateur n’avait pas l’intention d’adopter la définition du mot « institution » prescrite par la Cour d’appel en 2001. La deuxième raison pour laquelle il conviendrait d’adopter cette approche est

cities are clearly under the obligation to adopt the language of an accused person in proceedings conducted under the terms of s. 20(1).

48 It is also important to note that any argument based on the fact that a section of the *OLA* constitutes a complete code would have to meet the argument that ss. 17 to 23 dealing with the administration of justice would also be said to constitute such a code and that there is no indication in the language of those sections that the word “institution” must be read down to ensure their application. The application of s. 22 to municipalities and cities would create no conflict with other sections of the *OLA*.

49 This reality could not have escaped the careful analysis of the Court of Appeal, obviously. It simply refused to adopt the approach described above because it felt compelled to give full effect to the internal consistency rule which required, in its view, that the word “institution” bear the same meaning throughout the *OLA*, i.e. in ss. 27 and 36 in particular. With all due respect, I believe this approach is too formalistic, as just demonstrated, and surely in conflict with the rules of interpretation applicable to language rights. I also think the Court of Appeal overlooked the fact that commissions are specifically defined as “institutions” in s. 1 of the *OLA*, but are nevertheless addressed separately in ss. 39 to 41. This would tend to show that there is no reason to conclude that municipalities cannot be included in the definition of “institutions” because their obligations are addressed in a separate part of the *OLA*.

50 The normal rules of statutory interpretation provide for a contextual approach. One major factor to be considered in the present appeal is the proposition that the Legislature’s intention is to implement the rights defined in the *Charter* as interpreted by the Court of Appeal in 2001, and that it wants to

que les art. 35 et 36 constituent un code complet de règles parallèles applicables aux municipalités et aux cités. Un problème que pose ce dernier argument réside dans le fait que les municipalités et les cités sont clairement tenues d’adopter la langue choisie par la personne accusée dans une instance fondée sur le par. 20(1).

Il importe également de souligner que tout argument reposant sur le fait qu’une disposition de la *LLO* constitue un code complet se heurterait à l’argument selon lequel les art. 17 à 23 relatifs à l’administration de la justice sont également censés constituer un tel code et que le libellé de ces dispositions n’indique pas que le mot « institution » doit recevoir une interprétation atténuante pour qu’elles puissent s’appliquer. L’application de l’art. 22 aux municipalités et aux cités n’engendrerait aucun conflit avec les autres dispositions de la *LLO*.

De toute évidence, cette réalité n’aurait pas pu échapper à l’analyse attentive de la Cour d’appel. Cette dernière a simplement refusé d’adopter l’approche décrite plus haut parce qu’elle se sentait obligée de donner plein effet à la règle de la cohérence interne qui exigeait, selon elle, que le mot « institution » ait le même sens partout dans la *LLO*, et notamment aux art. 27 et 36. En toute déférence, je crois que cette approche est, comme je viens de le démontrer, trop formaliste et qu’elle entre assurément en conflit avec les règles d’interprétation applicables aux droits linguistiques. Je crois également que la Cour d’appel n’a pas tenu compte du fait que les commissions sont expressément définies comme étant des institutions à l’art. 1 de la *LLO*, mais qu’elles sont néanmoins abordées séparément aux art. 39 à 41. Cela tend à démontrer que rien ne permet de conclure que les municipalités ne peuvent pas être incluses dans la définition du mot « institution » du fait que leurs obligations sont traitées dans une autre partie de la *LLO*.

Les règles normales d’interprétation législative prescrivent une méthode contextuelle. Un élément important à considérer dans le présent pourvoi est la proposition selon laquelle le législateur entend mettre en œuvre les droits prévus par la *Charte*, tels qu’ils ont été interprétés par la Cour d’appel en

extend the minimum constitutional protections in the spirit of s. 16(3) of the *Charter*. The Court must therefore favour the extension of rights and obligations and acknowledge that general obligations must be limited, for specific institutions, only where such limitations are clearly spelled out, as in s. 4, or implicitly spelled out, as in the case where there is a conflict between general and specific provision, as for ss. 27 to 29 and 36. But there is no valid reason to limit obligations under s. 22 by reading down the definition of the term “institution” when there is no direct conflict between ss. 22 and 36. In reality, a restrictive approach to interpretation, founded solely on the rule of uniformity of expression, applied mechanically, cannot be responsive to the legislative intent revealed by the preamble of the *OLA* and the simple fact that the government has decided to implement the 2001 decision in *Charlebois* defining the term “institution” rather than to lodge an appeal before this Court. Reading down the definition of “institution” is not only unnecessary, it is also contrary to principle. The AJEFNB suggests that ss. 27, 28 and 36 can be read together so that all municipalities be required to respond to a communication, this obligation not being one specified in s. 36, but that only those municipalities required to provide services under s. 36 be subject to the obligation regarding services in ss. 27 and 28. This, says the AJEFNB, is a better method for applying the rule of internal consistency. I agree. Internal consistency is not only about uniformity of expression; it is mostly interested in coherence of the *OLA* with regard to its objects and its effects.

One last point I wish to address is the one relating to s. 37 and the power of a municipality to declare itself bound by the provisions of the *OLA*. The respondent argued that by referring to other sections of the *OLA* and not to s. 36, the Legislature impliedly decided that s. 22 did not apply to municipalities. This argument is untenable in light of the fact that s. 37 mentions municipalities but not cities, as in the case of ss. 35 and 36. The only

2001, et élargir les garanties constitutionnelles minimales conformément à l'esprit du par. 16(3) de la *Charte*. La Cour doit donc favoriser l'élargissement des droits et obligations et reconnaître qu'en ce qui concerne certaines institutions les obligations générales ne doivent être limitées que si ces limites sont clairement prescrites, comme à l'art. 4, ou si elles sont implicites, comme dans le cas où il y a un conflit entre une disposition générale et une disposition particulière, notamment entre les art. 27 à 29 et l'art. 36. Toutefois, il n'y a aucune raison valable de limiter les obligations prévues à l'art. 22 en interprétant de manière atténuante la définition du mot « institution » alors qu'il n'y a aucun conflit direct entre les art. 22 et 36. En réalité, une interprétation restrictive fondée uniquement sur une application mécanique de la règle de l'uniformité d'expression ne tient compte ni de l'intention du législateur qui ressort du préambule de la *LLO*, ni du simple fait que le gouvernement a décidé de donner suite à la décision *Charlebois* de 2001 qui définit le mot « institution », au lieu de se pourvoir devant notre Cour. Non seulement il n'est pas nécessaire d'interpréter de façon atténuante la définition du mot « institution », mais encore il serait contraire aux principes de le faire. Selon l'AJEFNB, il est possible de lire ensemble les art. 27, 28 et 36 de telle sorte que toutes les municipalités soient tenues de répondre à une communication, cette obligation n'étant pas prévue à l'art. 36, mais que seules les municipalités tenues d'offrir les services prévus à l'art. 36 soient assujetties à l'obligation relative aux services imposée par les art. 27 et 28. L'AJEFNB affirme que c'est le meilleur moyen d'appliquer la règle de la cohérence interne. Je suis d'accord. La cohérence interne ne se limite pas à l'uniformité d'expression; cette règle vise surtout à garantir la cohérence des objets et des effets de la *LLO*.

Je tiens à examiner une dernière question, celle de l'art. 37 et du pouvoir d'une municipalité de se déclarer liée par les dispositions de la *LLO*. L'intimée a soutenu qu'en mentionnant d'autres dispositions de la *LLO* et non l'art. 36, le législateur a décidé implicitement que l'art. 22 ne s'appliquait pas aux municipalités. Cet argument est insoutenable compte tenu du fait que l'art. 37 mentionne les municipalités, mais non les cités comme le font les

realistic inference is that cities are excluded from s. 37 because they are already bound by ss. 35 and 36. The last words of s. 37 also refer to the need to interpret the section in light of the objective of promoting the equality of official languages.

3.3 Conclusion

52 To conclude on this issue, I would simply say that institutional bilingualism was clearly meant to apply to all “institutions” and that a limitation on the general rights specified in the *OLA* must be recognized only when it is necessary in order to ensure the proper implementation of the *OLA*. In the present case, there is no necessity of limiting the scope of s. 22 dealing with the administration of justice. Difficulties arising in the application of other parts of the *OLA* can be resolved because there are, in all cases of conflict, either direct or indirect indications of legislative intention to limit the application of some general provisions either in furtherance of s. 1 of the *Charter* or because of a political decision to limit the extension of rights beyond the constitutionally prescribed minimum.

4. The Scope of Section 22

53 As mentioned earlier in these reasons, the Court is also asked to define the scope of s. 22 rights. The specific question asked is whether the words “oral or written pleadings” and “processes” extend to evidence and authorities cited. I agree with the Court of Appeal that the above terms do not include evidence tendered in the course of a proceeding, whether it be in the form of an affidavit or not. Similarly, there is no obligation to translate case law cited or incorporated in a book of authorities.

54 Although the quasi-constitutional status of the *OLA* requires a purposeful and generous interpretation, there is here no basis for imputing to the Legislature the intention to extend the definition of the terms used in furtherance of s. 16(3) of the

art. 35 et 36. La seule inférence réaliste veut que les cités soient exclues de l’art. 37 parce qu’elles sont déjà liées par les art. 35 et 36. Les derniers mots de l’art. 37 font également état de la nécessité d’interpréter la disposition à la lumière de l’objectif de promotion de l’égalité des langues officielles.

3.3 Conclusion

Pour conclure à ce sujet, je dirais simplement que le bilinguisme institutionnel était nettement censé s’appliquer à toutes les « institutions » et qu’une restriction des droits généraux mentionnés dans la *LLO* ne doit être reconnue que si elle est nécessaire pour bien appliquer la *LLO*. Dans la présente affaire, il n’est pas nécessaire de limiter la portée de l’art. 22 qui traite de l’administration de la justice. Les difficultés découlant de l’application d’autres parties de la *LLO* peuvent être résolues parce qu’il y a, dans tous les cas de conflit, des éléments qui indiquent directement ou indirectement l’intention du législateur de restreindre l’application de certaines dispositions générales afin de respecter l’article premier de la *Charte* ou en raison d’une décision politique de limiter l’élargissement des droits au-delà du minimum constitutionnellement prescrit.

4. La portée de l’art. 22

Comme je l’ai déjà mentionné dans les présents motifs, la Cour est également appelée à délimiter la portée des droits conférés par l’art. 22. La question précise qui lui a été posée est de savoir si les expressions « plaidoiries orales et écrites » et « actes de procédure » visent les éléments de preuve ainsi que la jurisprudence et la doctrine citées. Je conviens avec la Cour d’appel que les expressions susmentionnées n’incluent pas les éléments de preuve produits en cours d’instance, que ce soit ou non sous la forme d’un affidavit. De même, rien n’oblige à traduire la jurisprudence citée ou incorporée dans un recueil de jurisprudence et de doctrine.

Bien que le statut quasi constitutionnel de la *LLO* commande une interprétation téléologique et libérale, rien ne justifie de prêter au législateur l’intention d’élargir la définition des termes utilisés afin de respecter le par. 16(3) de la *Charte*. Au contraire,

Charter. On the contrary, there is every reason to believe that the Legislature was conscious of the distinction between language rights and the right to a fair trial, and the distinction noted earlier in these reasons between the use of one's official language in pleadings on one part, and communications with government offices under s. 20(1) of the *Charter* on the other. Another important factor is that the terms "pleadings" and "process" are clearly defined in dictionaries (see H. Reid, *Dictionnaire de droit québécois et canadien* (3^e éd. 2004), at p. 433 ("plaidoirie"); *Black's Law Dictionary* (8th ed. 2004), at pp. 1191 and 1241-42) and case law (*MacDonald v. Montreal (City)*, [1986] 1 S.C.R. 460, at p. 514 (Wilson J., in dissent, but on a different point)). Any intention to depart from these definitions would have to be clearly expressed.

Section 20 has been given a wider scope than s. 19. I agree with the intervener the Attorney General of Canada where he says, at para. 26 of his factum: "As subsection 19(2) of the *Charter* provides counsel representing the government party the constitutional right to use the official language of his or her choice, the institutional duty imposed by section 22 of the [OLA] cannot be the expression of subsection 19(2) of the *Charter*." This is consistent with the terms used in the *Rules of Court of New Brunswick* (see N.B. Reg. 82-73, rule 27.06(1)) and decisions pertaining to the regime applicable in criminal matters (see *R. v. Potvin* (2004), 69 O.R. (3d) 641 (C.A.), at paras. 38-39; *R. v. Simard* (1995), 27 O.R. (3d) 116 (C.A.), at p. 132).

5. Disposition

For the above reasons, the appeal is allowed in part. Section 22 of the OLA is declared to be applicable to municipalities and cities. The decision of the Court of Appeal regarding the scope of s. 22 is affirmed. Costs in all courts are awarded to the appellant Mario Charlebois. Costs in this Court are also awarded to the AJEFNB.

tout porte à croire que le législateur était conscient de la différence entre les droits linguistiques et le droit à un procès équitable, et de celle, mentionnée plus haut dans les présents motifs, entre l'emploi de la langue officielle d'une personne dans les plaidoiries, d'une part, et dans les communications avec les bureaux du gouvernement visées au par. 20(1) de la *Charte*, d'autre part. Un autre facteur important est le fait que les termes « plaidoirie » et « acte de procédure » sont clairement définis dans les dictionnaires (voir H. Reid, *Dictionnaire de droit québécois et canadien* (3^e éd. 2004), p. 433; *Black's Law Dictionary* (8^e éd. 2004), p. 1191 et 1241-1242 (« pleadings », « process »)) et la jurisprudence (*MacDonald c. Montréal (Ville)*, [1986] 1 R.C.S. 460, p. 514 (la juge Wilson, dissidente mais sur un autre point)). Toute intention de s'écarter de ces définitions devrait être clairement exprimée.

On a donné une portée plus large à l'art. 20 qu'à l'art. 19. Je suis d'accord avec l'intervenant, le procureur général du Canada, lorsqu'il affirme, au par. 26 de son mémoire : « Puisque le par. 19(2) de la *Charte* prévoit le droit constitutionnel du procureur représentant la partie gouvernementale de s'exprimer dans la langue officielle de son choix, l'obligation institutionnelle qu'impose l'article 22 de la [LLO] à la partie gouvernementale ne peut être considérée comme l'expression du par. 19(2) de la *Charte*. » Cette affirmation est compatible avec les termes employés dans les *Règles de procédure du Nouveau-Brunswick* (voir Règl. du N.-B. 82-73, par. 27.06(1)) et dans les décisions relatives au régime applicable en matière criminelle (voir les arrêts *R. c. Potvin* (2004), 69 O.R. (3d) 654 (C.A.), par. 38-39, et *R. c. Simard* (1995), 27 O.R. (3d) 97 (C.A.), p. 113).

5. Dispositif

Pour les motifs susmentionnés, le pourvoi est accueilli en partie. L'article 22 LLO est déclaré applicable aux municipalités et aux cités. La décision de la Cour d'appel concernant la portée de l'art. 22 est confirmée. L'appelant Mario Charlebois a droit à ses dépens dans toutes les cours. L'AJEFNB a également droit à ses dépens devant notre Cour.

APPENDIX

Relevant Constitutional and Legislative Provisions*Canadian Charter of Rights and Freedoms***16. . . .**

(2) English and French are the official languages of New Brunswick and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the legislature and government of New Brunswick.

(3) Nothing in this Charter limits the authority of Parliament or a legislature to advance the equality of status or use of English and French.

16.1. (1) The English linguistic community and the French linguistic community in New Brunswick have equality of status and equal rights and privileges, including the right to distinct educational institutions and such distinct cultural institutions as are necessary for the preservation and promotion of those communities.

(2) The role of the legislature and government of New Brunswick to preserve and promote the status, rights and privileges referred to in subsection (1) is affirmed.

17. . . .

(2) Everyone has the right to use English or French in any debates and other proceedings of the legislature of New Brunswick.

18. . . .

(2) The statutes, records and journals of the legislature of New Brunswick shall be printed and published in English and French and both language versions are equally authoritative.

19. . . .

(2) Either English or French may be used by any person in, or in any pleading in or process issuing from, any court of New Brunswick.

ANNEXE

Dispositions constitutionnelles et législatives pertinentes*Charte canadienne des droits et libertés***16. . . .**

(2) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

(3) La présente charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais.

16.1 (1) La communauté linguistique française et la communauté linguistique anglaise du Nouveau-Brunswick ont un statut et des droits et privilèges égaux, notamment le droit à des institutions d'enseignement distinctes et aux institutions culturelles distinctes nécessaires à leur protection et à leur promotion.

(2) Le rôle de la législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick de protéger et de promouvoir le statut, les droits et les privilèges visés au paragraphe (1) est confirmé.

17. . . .

(2) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans les débats et travaux de la Législature du Nouveau-Brunswick.

18. . . .

(2) Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux de la Législature du Nouveau-Brunswick sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi et celles des autres documents ayant même valeur.

19. . . .

(2) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux du Nouveau-Brunswick et dans tous les actes de procédure qui en découlent.

20. . . .

(2) Any member of the public in New Brunswick has the right to communicate with, and to receive available services from, any office of an institution of the legislature or government of New Brunswick in English or French.

Official Languages Act, S.N.B. 2002, c. O-0.5

WHEREAS the Constitution of Canada provides that English and French are the official languages of New Brunswick and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Legislature and Government of New Brunswick;

AND WHEREAS the Constitution of Canada confers upon the public, in New Brunswick, the right to use English or French in the Legislature and in the courts of New Brunswick, as well as to have access to the laws of New Brunswick in both official languages;

AND WHEREAS the Constitution of Canada also provides for the right of any member of the public to communicate with and to receive available services from any office of an institution of the Legislature or Government of New Brunswick in either official language;

AND WHEREAS the Constitution of Canada also recognizes that the English linguistic community and the French linguistic community in New Brunswick have equality of status and equal rights and privileges, including the right to distinct educational institutions and such distinct cultural institutions as are necessary for the preservation and promotion of those communities;

AND WHEREAS the Constitution of Canada affirms, with respect to both official languages, the authority of the Legislature and Government of New Brunswick to advance the status, rights and privileges set out therein;

AND WHEREAS New Brunswick is committed to enacting an Official Languages Act that respects the rights conferred by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and allows the Legislature and the Government to fulfill their obligations under the *Charter*;

NOW, THEREFORE, Her Majesty, by and with the advice and consent of the Legislative Assembly, enacts as follows:

20. . . .

(2) Le public a, au Nouveau-Brunswick, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec tout bureau des institutions de la législature ou du gouvernement ou pour en recevoir les services.

Loi sur les langues officielles, L.N.-B. 2002, ch. O-0.5

ATTENDU QUE la Constitution canadienne dispose que le français et l'anglais sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick et qu'ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans toutes les institutions de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick;

Qu'elle confère au public, au Nouveau-Brunswick, le droit à l'usage du français et de l'anglais à la Législature et devant les tribunaux au Nouveau-Brunswick ainsi que l'accès aux lois de la province dans les langues officielles;

Qu'elle prévoit, en outre, que le public a droit à l'emploi de l'une ou l'autre des langues officielles pour communiquer avec tout bureau des institutions de la Législature ou du gouvernement du Nouveau-Brunswick ou pour en recevoir les services;

Qu'elle reconnaît également que la communauté linguistique française et que la communauté linguistique anglaise du Nouveau-Brunswick ont un statut et des droits et privilèges égaux dont notamment le droit à des institutions d'enseignement distinctes et aux institutions culturelles distinctes nécessaires à leur protection et à leur promotion;

Qu'elle confirme, en matière de langues officielles, le pouvoir de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick de favoriser la progression vers l'égalité du statut, des droits et des privilèges qui y sont énoncés;

Il convient donc que le Nouveau-Brunswick adopte une *Loi sur les langues officielles* qui respecte les droits conférés par la *Charte canadienne des droits et libertés* et qui permet à la Législature et au gouvernement de réaliser leurs obligations au sens de la *Charte*;

À CES CAUSES, Sa Majesté, de l'avis et du consentement de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, décrète:

Definitions**1** In this Act

“city” means a city within the meaning of section 16 of the *Municipalities Act*; (« cité »)

. . . .

“institution” means an institution of the Legislative Assembly or the Government of New Brunswick, the courts, any board, commission or council, or other body or office, established to perform a governmental function by or pursuant to an Act of the Legislature or by or under the authority of the Lieutenant-Governor in Council, a department of the Government of New Brunswick, a Crown corporation established by or pursuant to an Act of the Legislature or any other body that is specified by an Act of the Legislature to be an agent of Her Majesty in right of the Province or to be subject to the direction of the Lieutenant-Governor in Council or a minister of the Crown; (« institution »)

. . . .

“municipality” means a municipality within the meaning of section 1 of the *Municipalities Act*; (« municipalité »)

. . . .

Interpretation

. . . .

3(1) No act, or regulation under it, other than this Act, shall be interpreted so as to repeal, limit or contravene a provision of this Act and, in case of conflict, this Act prevails.

. . . .

Legislative and other instruments

. . . .

15 Notices, announcements and other documents required to be published under this Act or any other Act

Définitions**1** Dans la présente loi

. . . .

« cité » désigne une cité au sens de l'article 16 de la *Loi sur les municipalités*; (“city”)

. . . .

« institution » désigne les institutions de l'Assemblée législative et du gouvernement du Nouveau-Brunswick, les tribunaux, tout organisme, bureau, commission, conseil, office ou autre créés afin d'exercer des fonctions de l'État sous le régime d'une loi provinciale ou en vertu des attributions du lieutenant gouverneur en conseil, les ministères, les Sociétés de la Couronne créées sous le régime d'une loi provinciale et tout autre organisme désigné à titre de mandataire de Sa Majesté du chef du Nouveau-Brunswick ou placé sous le contrôle du lieutenant-gouverneur en conseil ou d'un ministre provincial; (“institution”)

. . . .

« municipalité » désigne une municipalité au sens de l'article 1 de la *Loi sur les municipalités*; (“municipality”)

. . . .

Interprétation

. . . .

3(1) Toute loi ou ses règlements d'application, autre que la présente loi, ne peuvent être interprétés de manière à supprimer, restreindre ou enfreindre une disposition de la présente loi et, en cas de conflit, la présente loi l'emporte.

. . . .

Actes législatifs et autres

. . . .

15 Les avis, pièces ou documents dont la présente loi ou toute autre loi exige la publication par la province ou

by the Province or its institutions shall be printed and published in both official languages.

The administration of justice

. . .

22 Where Her Majesty in right of the Province or an institution is a party to civil proceedings before a court, Her Majesty or the institution concerned shall use, in any oral or written pleadings or any process issuing from a court, the official language chosen by the other party.

. . .

Communication with the public

27 Members of the public have the right to communicate with any institution and to receive its services in the official language of their choice.

28 An institution shall ensure that members of the public are able to communicate with and to receive its services in the official language of their choice.

28.1 An institution shall ensure that appropriate measures are taken to make it known to members of the public that its services are available in the official language of their choice.

29 Institutions shall publish all postings, publications and documents intended for the general public in both official languages.

. . .

Municipalities

35(1) A municipality whose official language minority population represents at least 20% of its total population is required to adopt and publish its by-laws in both official languages.

35(2) A city is required to adopt and publish its by-laws in both official languages irrespective of the percentage required under subsection (1).

35(3) A municipality or city to which subsection (1) or (2) applies that adopts a new by-law or amends an existing by-law after December 31, 2002, shall do so in both official languages.

35(4) Except in the case of a by-law referred to in subsection (3), a municipality or city to which subsection

ses institutions sont imprimés et publiés dans les deux langues officielles.

L'administration de la Justice

. . .

22 Dans une affaire civile dont est saisi un tribunal et à laquelle est partie Sa Majesté du chef du Nouveau-Brunswick ou une institution, Sa Majesté ou l'institution utilise, pour les plaidoiries orales et écrites et pour les actes de procédure qui en découlent, la langue officielle choisie par la partie civile.

. . .

Communication avec le public

27 Le public a le droit de communiquer avec toute institution et d'en recevoir les services dans la langue officielle de son choix.

28 Il incombe aux institutions de veiller à ce que le public puisse communiquer avec elles et en recevoir les services dans la langue officielle de son choix.

28.1 Il incombe aux institutions de veiller à ce que les mesures voulues soient prises pour informer le public que leurs services lui sont offerts dans la langue officielle de son choix.

29 Tout affichage public et autres publications et communications destinés au grand public et émanant d'une institution sont publiés dans les deux langues officielles.

. . .

Municipalités

35(1) Une municipalité dont la population de langue officielle minoritaire atteint au moins 20 % de la population totale est tenue d'adopter et de publier ses arrêtés dans les deux langues officielles.

35(2) Les cités sont également tenues d'adopter et de publier leurs arrêtés dans les deux langues officielles sans égard au pourcentage prévu au paragraphe (1).

35(3) Tout nouvel arrêté ou toute modification à un arrêté existant, adopté après le 31 décembre 2002 par une municipalité ou une cité auxquelles les paragraphes (1) et (2) s'appliquent, doit être adopté et publié dans les deux langues officielles.

35(4) Sauf en ce qui concerne un arrêté visé au paragraphe (3), les municipalités et les cités auxquelles

(1) or (2) applies, other than Moncton, shall adopt and publish its by-laws in both official languages on or before December 31, 2005.

35(5) Subsection (3) applies, with the necessary modifications, to the minutes of council proceedings.

36 A municipality or city to which subsection 35(1), (2) or section 37 applies shall offer the services and communications prescribed by regulation in both official languages.

37 A municipality may, by by-law of its municipal council, declare itself bound by the provisions of this Act and nothing in this Act shall be interpreted so as to limit the authority of municipalities to promote the equality of status and use of English and French.

Services and Communications Regulation — Official Languages Act, N.B. Reg. 2002-63

Municipalities

3(1) The services and communications set out in Column I of Schedule A are prescribed for the purposes of section 36 of the Act.

3(2) If a municipality to which section 36 of the Act applies offers a service or communication set out in Column I of Schedule A, it shall do so in both official languages on or before the date set out opposite the service or communication in Column II of Schedule A.

. . .

SCHEDULE A

MUNICIPALITIES - SERVICES AND COMMUNICATIONS

Column I	Column II
1 Subject to sections 2 to 10,	
(a) public notices of a general nature, including tender notifications, advertisements, public education material and council agendas	December 31, 2002
(b) new electronic websites	December 31, 2002

s'appliquent les paragraphes (1) et (2), autre que Moncton, doivent adopter et publier leurs arrêtés dans les deux langues officielles au plus tard le 31 décembre 2005.

35(5) Le paragraphe (3) s'applique, avec les modifications nécessaires, aux procès-verbaux des séances du conseil municipal;

36 Les municipalités et les cités visées aux paragraphes 35(1), (2) ainsi qu'à l'article 37 sont tenues d'offrir, dans les deux langues officielles, les services et les communications prescrits par règlement.

37 Toute municipalité peut, par arrêté de son conseil municipal, se déclarer liée par les dispositions de la présente loi et rien à la présente loi ne porte atteinte ou ne limite le pouvoir des municipalités de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais.

Règlement sur les services et communications — Loi sur les langues officielles, Règl. du N.-B. 2002-63

Municipalités

3(1) Les services et communications énumérés à la colonne I de l'annexe A sont prescrits aux fins de l'article 36 de la Loi.

3(2) Toute municipalité, à laquelle s'applique l'article 36 de la Loi, qui offre un service ou une communication énuméré à la colonne I de l'annexe A, doit le faire dans les deux langues officielles au plus tard à la date limite fixée qui figure à la colonne II de l'annexe A correspondant au service ou communication de la colonne I de cette annexe.

. . .

ANNEXE A

MUNICIPALITÉS - SERVICES ET COMMUNICATIONS

Colonne I	Colonne II
1 Sous réserve des articles 2 à 10,	
a) avis publics de nature générale, incluant les avis de soumission, annonces, documents d'information publique et ordres du jour du conseil	31 décembre 2002
b) nouveaux sites Web électroniques	31 décembre 2002

(c) existing electronic websites	December 31, 2003	c) sites Web électroniques existants	31 décembre 2003
(d) new building and facility signs	December 31, 2002	d) nouvelles affiches pour les édifices et installations	31 décembre 2002
(e) existing building and facility signs	December 31, 2003	e) affiches existantes des édifices et installations	31 décembre 2003
(f) new traffic signs	December 31, 2002	f) nouveaux panneaux de circulation	31 décembre 2002
(g) existing traffic signs	December 31, 2005	g) panneaux de circulations existants	31 décembre 2005
(h) responses to public inquiries, whether verbal, written or electronic, including reception services, complaints and reported incidents	December 31, 2003	h) réponses aux demandes de renseignements du public, qu'elles soient écrites, orales ou électroniques, incluant les plaintes, incidents signalés et services de réception	31 décembre 2003
(i) invoices and responses to inquiries related to billing services	December 31, 2003	i) factures et réponses aux demandes de renseignements concernant les services de facturation	31 décembre 2003
2 Tickets, warnings and public notices, information and responses to inquiries related to by-law enforcement services	December 31, 2003	2 Billets de contravention, avertissements et avis publics, informations et réponses aux demandes de renseignements concernant les services d'exécution des arrêtés municipaux	31 décembre 2003
3 Public notices, information and responses to inquiries related to recreational, leisure and cultural services	December 31, 2003	3 Avis publics, informations et réponses aux demandes de renseignements concernant les services récréatifs, culturels et de loisirs	31 décembre 2003
4 Licences, licence applications and public notices, information and responses to inquiries related to municipal licensing services	December 31, 2003	4 Permis, demandes de permis et avis publics, informations et réponses aux demandes de renseignements concernant les services de permis municipaux	31 décembre 2003
5 Public notices, information and responses to inquiries related to public works and utilities services	December 31, 2003	5 Avis publics, informations et réponses aux demandes de renseignements concernant les services des travaux et services publics	31 décembre 2003
6 Public notices, information and responses to inquiries related to public transit services	December 31, 2003	6 Avis publics, informations et réponses aux demandes de renseignements concernant les services de transport en commun	31 décembre 2003
7 Inspection services, permits, permit applications and public notices, information and responses to inquiries related to building inspection services	December 31, 2003	7 Services d'inspection, permis, demandes de permis et avis publics, informations et réponses aux demandes de renseignements concernant les services d'inspection des bâtiments	31 décembre 2003

8 Public notices, information, December 31, educational programs and re- 2005 sponses to inquiries related to crime prevention services

9 Public notices, information December 31, and responses to inquiries related 2005 to community planning and development services and services related to the administration of the *Community Planning Act*

10 Public notices, information, December 31, educational programs and re- 2005 sponses to inquiries related to fire prevention services

Appeal dismissed with costs, BASTARACHE, BINNIE, LeBEL and DESCHAMPS JJ. dissenting.

Solicitor for the appellant Association des juristes d'expression française du Nouveau-Brunswick: Université de Moncton, Moncton.

Solicitor for the respondent: Mélanie C. Tompkins, Saint John.

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

Solicitor for the intervener the Attorney General of New Brunswick: Attorney General of New Brunswick, Fredericton.

Solicitors for the intervener the Union of Municipalities of New Brunswick: Barry Spalding, Saint John.

Solicitor for the intervener the Commissioner of Official Languages of Canada: Office of the Commissioner of Official Languages, Ottawa.

Solicitors for the intervener Fédération des associations de juristes d'expression française de common law inc.: Thompson Dorfman Sweatman, Winnipeg.

8 Avis publics, informations, 31 décembre programmes éducatifs et réponses 2005 aux demandes de renseignements concernant les services de prévention du crime

9 Avis publics, informations et 31 décembre réponses aux demandes de rensei- 2005 gnements concernant les services d'aménagement et de développement communautaire et les services relatifs à l'application de la *Loi sur l'urbanisme*

10 Avis publics, informations, 31 décembre programmes éducatifs et réponses 2005 aux demandes de renseignements concernant les services de prévention d'incendies

Pourvoi rejeté avec dépens, les juges BASTARACHE, BINNIE, LeBEL et DESCHAMPS sont dissidents.

Procureur de l'appelante l'Association des juristes d'expression française du Nouveau-Brunswick : Université de Moncton, Moncton.

Procureur de l'intimée : Mélanie C. Tompkins, Saint John.

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

Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick : Procureur général du Nouveau-Brunswick, Fredericton.

Procureurs de l'intervenante l'Union des municipalités du Nouveau-Brunswick : Barry Spalding, Saint John.

Procureur de l'intervenante la Commissaire aux langues officielles du Canada : Commissariat aux langues officielles, Ottawa.

Procureurs de l'intervenante la Fédération des associations de juristes d'expression française de common law inc. : Thompson Dorfman Sweatman, Winnipeg.