

**The Corporation of the City of  
Peterborough** *Appellant*

v.

**Kenneth Ramsden** *Respondent*

and

**The Attorney General of Canada, the  
Attorney General for Ontario, the Attorney  
General of British Columbia, the  
Corporation of the City of Toronto and the  
Canadian Civil Liberties  
Association** *Interveners*

INDEXED AS: RAMSDEN v. PETERBOROUGH (CITY)

File No.: 22787.

1993: June 1; 1993: September 2.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé,  
Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and  
Major JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
ONTARIO

*Constitutional law — Charter of Rights — Freedom  
of expression — Postering — Municipal by-law banning  
posters on public property — Whether postering a form  
of expression — If so, whether protected by s. 2(b) — If  
infringement of s. 2(b), whether justified under s. 1 —  
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(b).*

This appeal concerned the constitutional validity of a  
municipal by-law prohibiting all postering on public  
property. The issue was whether the absolute ban on  
such postering infringed the *Charter* guarantee of free-  
dom of expression, and if so whether that infringement  
was justified under s. 1 of the *Charter*.

The accused advertised upcoming performances of  
his band on two occasions by affixing posters to hydro  
poles contrary to a city by-law banning posters on pub-  
lic property. On both occasions, he was charged under  
the by-law. The accused, while not denying the  
offences, took the position that the by-law was unconsti-

**La Corporation municipale de  
Peterborough** *Appelante*

c.

**Kenneth Ramsden** *Intimé*

et

**Le procureur général du Canada, le  
procureur général de l'Ontario, le  
procureur général de la Colombie-  
Britannique, la Corporation municipale de  
Toronto et l'Association canadienne des  
libertés civiles** *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: RAMSDEN c. PETERBOROUGH (VILLE)

N° du greffe: 22787.

1993: 1<sup>er</sup> juin; 1993: 2 septembre.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest,  
L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin,  
Iacobucci et Major.

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

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté  
d'expression — Affichage — Règlement municipal inter-  
disant l'affichage sur une propriété publique — L'affi-  
chage est-il une forme d'expression? — Dans l'affirma-  
tive, est-il protégé par l'art. 2b)? — S'il y a violation de  
l'art. 2b), cette violation est-elle justifiée en vertu de  
l'article premier? — Charte canadienne des droits et  
libertés, art. 1, 2b).*

Le présent pourvoi porte sur la constitutionnalité d'un  
règlement municipal interdisant tout affichage sur une  
propriété publique. Il s'agit de déterminer si cette inter-  
diction absolue porte atteinte à la liberté d'expression  
garantie par la *Charte* et, dans l'affirmative, si cette  
atteinte est justifiée au sens de l'article premier de la  
*Charte*.

Afin d'annoncer les spectacles de son orchestre, l'ac-  
cusé a, à deux reprises, apposé des affiches sur des  
poteaux électriques contrairement à un règlement muni-  
cipal qui interdisait l'affichage sur une propriété  
publique. À chaque fois, il a été accusé d'infraction  
audit règlement. L'accusé n'a pas nié avoir commis les

tutional because it was inconsistent with the guarantee of freedom of expression in s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

A Justice of the Peace found that the by-law did not violate the *Charter* and convicted the accused. The appeal to Provincial Court, which was dismissed, was based on the agreed facts that posting on utility poles can constitute a safety hazard to workers climbing them, a traffic hazard if placed facing traffic, and visual and aesthetic blight contributing to litter if left too long. A majority of the members of the Court of Appeal found that the by-law infringed the accused's freedom of expression and was not justifiable under s. 1 of the *Charter*. The constitutional questions in this Court queried if the by-law limited the right guaranteed by s. 2(b) of the *Charter*, and if so, whether such limits were demonstrably justified under s. 1.

*Held*: The appeal should be dismissed.

In determining whether posting falls within the scope of s. 2(b), it must first be decided that it constitutes expression, and if so, whether posting on public property is protected by s. 2(b). The second step requires a determination of whether the purpose or effect of the by-law is to restrict freedom of expression.

Posting conveys or attempts to convey a meaning, regardless of whether it constitutes advertising, political speech or art. The first part of the s. 2(b) test is satisfied.

Posting on public property, including utility poles, clearly fosters political and social decision-making and thereby furthers at least one of the values underlying s. 2(b). No persuasive distinction existed between using public space for leaflet distribution and using public property for the display of posters. The question was not whether or how the speaker used the forum, but whether that use of the forum either furthered the values underlying the constitutional protection of freedom of expression or was compatible with the primary function of the property.

infractions en question, mais il a fait valoir que le règlement était inconstitutionnel parce qu'il était incompatible avec la liberté d'expression garantie à l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Un juge de paix a statué que le règlement ne violait pas la *Charte* et a déclaré l'accusé coupable. L'appel qui a été rejeté devant la Cour provinciale était fondé sur un exposé conjoint des faits dans lequel les parties avaient reconnu que les affiches apposées sur des poteaux de service public peuvent constituer un danger pour la sécurité des travailleurs qui doivent y grimper ainsi qu'un danger pour la circulation si elles sont placées de façon à être dirigées vers les conducteurs, et qu'elles peuvent constituer un irritant visuel et esthétique contribuant à la présence de déchets dans la rue, si elles y sont laissées trop longtemps. La Cour d'appel à la majorité a statué que le règlement portait atteinte à la liberté d'expression de l'accusé et qu'il n'était pas justifiable en vertu de l'article premier de la *Charte*. Les questions constitutionnelles soumises à notre Cour visaient à déterminer si le règlement limitait le droit garanti par l'al. 2b) de la *Charte* et, dans l'affirmative, si la justification de ces limites pouvait se démontrer en vertu de l'article premier.

*Arrêt*: Le pourvoi est rejeté.

Pour déterminer si l'affichage relève de l'al. 2b), il faut d'abord décider s'il constitue une forme d'expression et, dans l'affirmative, si l'affichage sur une propriété publique est protégé par l'al. 2b). Il faut ensuite déterminer si le règlement a pour objet ou pour effet de restreindre la liberté d'expression.

L'affichage transmet ou tente de transmettre une signification, peu importe que les affiches en cause constituent de la publicité, un discours politique ou une expression artistique. On satisfait à la première partie du critère de l'al. 2b).

Il est évident que l'affichage sur une propriété publique, y compris les poteaux de service public, encourage la prise de décisions d'intérêt social et politique et favorise ainsi au moins l'une des valeurs sous-jacentes de l'al. 2b). Il n'existait pas de distinction convaincante entre l'utilisation d'un endroit public pour distribuer des dépliants et l'utilisation d'une propriété publique à des fins d'affichage. Il s'agissait non pas de savoir si ou comment l'orateur a utilisé la tribune, mais plutôt de savoir si l'utilisation de la tribune a favorisé les valeurs qui sous-tendent la protection constitutionnelle de la liberté d'expression ou si elle était compatible avec la fonction première de la propriété.

The by-law was aimed at the consequences of the particular conduct in question and was not tied to content. On its face, it was content-neutral and prohibited all messages from being conveyed in a certain manner and at certain places. The purpose of the by-law — avoiding the consequences associated with postering — was “meritorious”. The absolute prohibition of postering on public property, however, prevented the communication of political, cultural and artistic messages and therefore, infringed s. 2(b).

The objective of the by-law was pressing and substantial and the total ban was rationally connected to these objectives. By prohibiting posters entirely, litter, aesthetic blight and associated hazards were avoided. The complete ban on postering, however, did not restrict expression as little as is reasonably possible. The by-law extended to trees, all types of poles, and all other public property. Worker safety was only affected when posters were attached to wooden utility poles and traffic safety was affected only where posters were displayed facing roadways. Many alternatives to a complete ban exist. Proportionality between the effects and the objective was not achieved because the benefits of the by-law were limited while the abrogation of the freedom was total. While the legislative goals were important, they did not warrant the complete denial of access to a historically and politically significant form of expression.

### Cases Cited

**Considered:** *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*, [1991] 1 S.C.R. 139; **referred to:** *Re Forget* (1990), 74 D.L.R. (4th) 547; *New Brunswick Broadcasting Co. v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1984] 2 F.C. 410; *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712; *Fink v. Saskatoon (City of)* (1986), 7 C.H.R.R. D/3431; *Members of the City Council of Los Angeles v. Taxpayers for Vincent*, 466 U.S. 789 (1984).

### Statutes and Regulations Cited

By-law No. 3270 of the City of Peterborough, ss. 1 [am. by By-law No. 1982-147], 2.  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 2(b).  
*Provincial Offences Act*, R.S.O. 1980, c. 400.

Le règlement visait les conséquences de la conduite particulière en question et n'était pas lié au contenu. À première vue, il était neutre quant au contenu et interdisait de transmettre tous les messages d'une certaine façon et à certains endroits. L'objet du règlement — éviter les conséquences liées à l'affichage — était «louable». L'interdiction absolue d'afficher sur une propriété publique empêchait toutefois la communication de messages de nature politique, culturelle et artistique, et violait donc l'al. 2b).

L'objectif du règlement était urgent et réel et l'interdiction totale avait un lien rationnel avec cet objectif. En interdisant complètement l'affichage, on se trouvait à éviter la présence de déchets dans la rue, les irritants esthétiques et les dangers connexes. Cependant, l'interdiction totale de poser des affiches ne restreignait pas l'expression aussi peu que cela était raisonnablement possible. Le règlement visait les arbres, tous les types de poteaux et toutes les autres propriétés publiques. La sécurité des travailleurs n'était compromise que si les affiches étaient apposées sur des poteaux de service public en bois et il n'y avait atteinte à la sécurité routière que dans la mesure où les affiches étaient placées de façon à être dirigés vers les conducteurs. Il existe de nombreuses solutions de rechange à une interdiction totale. On n'a pas réalisé la proportionnalité entre les effets et l'objectif visé parce que les avantages du règlement étaient limités, alors que l'abrogation de la liberté était totale. Bien que les objectifs législatifs fussent importants, ils ne justifiaient pas le refus total de donner accès à une forme d'expression historiquement et politiquement importante.

### Jurisprudence

**Arrêts examinés:** *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139; **arrêts mentionnés:** *Re Forget* (1990), 74 D.L.R. (4th) 547; *New Brunswick Broadcasting Co. c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1984] 2 C.F. 410; *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *Fink c. Saskatoon (City of)* (1986), 7 C.H.R.R. D/3431; *Members of the City Council of Los Angeles c. Taxpayers for Vincent*, 466 U.S. 789 (1984).

### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 2b).  
*Constitution des États-Unis*, Premier amendement.  
*Loi sur les infractions provinciales*, L.R.O. 1980, ch. 400.

*Saskatchewan Human Rights Code*, S.S. 1979, c. S-24.1.  
*United States Constitution*, First Amendment.

Règlement n° 3270 de la ville de Peterborough, art. 1  
[mod. par le règlement n° 1982-147], 2.  
*Saskatchewan Human Rights Code*, S.S. 1979,  
ch. S-24.1.

#### Authors Cited

Cameron, B. Jamie. "A Bumpy Landing: The Supreme Court of Canada and Access to Public Airports Under Section 2(b) of the *Charter*" (1992), 2 *Media & Communications L. Rev.* 91.

Kanter, Michael. "Balancing Rights Under Section 2(b) of the Charter: Case Comment on *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*" (1992), 17 *Queen's L.J.* 489.

Stacey, Robert. *The Canadian Poster Book: 100 Years of the Poster in Canada*. Toronto: Methuen, 1979.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1991), 5 O.R. (3d) 289, 85 D.L.R. (4th) 76, 50 O.A.C. 328, 7 C.R.R. (2d) 288, 7 M.P.L.R. (2d) 57, allowing an appeal from a judgment of Megginson Prov. Ct. J. dismissing an appeal from conviction of breach of municipal by-law by Jacklin J.P. Appeal dismissed.

*Jonathan H. Wigley and Robert A. Maxwell*, for the appellant.

*Peter F. Jervis and Kirk F. Stevens*, for the respondent.

*Yvonne E. Milosevic*, for the intervener the Attorney General of Canada.

*Lori Sterling*, for the intervener the Attorney General of Ontario.

*Angela R. Westmacott*, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

*Andrew Weretelnky*, for the intervener the Corporation of the City of Toronto.

*Neil Finkelstein and George Vegh*, for the intervener the Canadian Civil Liberties Association.

The judgment of the Court was delivered by

a

#### Doctrine citée

Cameron, B. Jamie. «A Bumpy Landing: The Supreme Court of Canada and Access to Public Airports Under Section 2(b) of the *Charter*» (1992), 2 *Media & Communications L. Rev.* 91.

b

Kanter, Michael. «Balancing Rights Under Section 2(b) of the Charter: Case Comment on *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*» (1992), 17 *Queen's L.J.* 489.

c

Stacey, Robert. *The Canadian Poster Book: 100 Years of the Poster in Canada*. Toronto: Methuen, 1979.

d

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1991), 5 O.R. (3d) 289, 85 D.L.R. (4th) 76, 50 O.A.C. 328, 7 C.R.R. (2d) 288, 7 M.P.L.R. (2d) 57, qui a accueilli l'appel interjeté contre une décision du juge Megginson de la Cour provinciale, qui avait rejeté l'appel interjeté contre une déclaration de culpabilité de violation d'un règlement municipal prononcée par le juge de paix Jacklin. Pourvoi rejeté.

e

*Jonathan H. Wigley et Robert A. Maxwell*, pour l'appelante.

f

*Peter F. Jervis et Kirk F. Stevens*, pour l'intimé.

g

*Yvonne E. Milosevic*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

h

*Lori Sterling*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

*Angela R. Westmacott*, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

i

*Andrew Weretelnky*, pour l'intervenante la Corporation municipale de Toronto.

j

Version française du jugement de la Cour rendu par

IACOBUCCI J.—This appeal concerns the constitutional validity of a municipal by-law prohibiting all posting on public property. The issue is whether the absolute ban on such posting infringes the *Charter* guarantee of freedom of expression, and if so whether that infringement is justified under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

### I. Background

As a means of advertising upcoming performances of his band, the respondent, on two occasions, affixed posters on hydro poles in contravention of By-law No. 3270 of the city of Peterborough. On both occasions, the respondent was charged under the *Provincial Offences Act*, R.S.O. 1980, c. 400, with an offence under the by-law. The respondent did not deny committing the offences but took the position that the by-law was unconstitutional because it was inconsistent with s. 2(b) of the *Charter*. The respondent was convicted by a Justice of the Peace who found that the by-law did not violate the *Charter*.

The respondent appealed to the Provincial Court on an agreed statement of facts. The parties agreed that posting on utility poles can constitute a safety hazard to workers climbing them and a traffic hazard if placed facing traffic. The parties also agreed that abandoned posters or those left for an unreasonable length of time may constitute visual and aesthetic blight and contribute to litter. The respondent's appeal to the Provincial Court was dismissed. His further appeal to the Court of Appeal was allowed by a majority of the members of the court who found that the by-law infringed the respondent's freedom of expression and was not justifiable under s. 1 of the *Charter*. Accordingly, the respondent's convictions were set aside and acquittals were entered.

On appeal to this Court, Chief Justice Lamer stated the following constitutional questions:

LE JUGE IACOBUCCI—Le présent pourvoi porte sur la constitutionnalité d'un règlement municipal interdisant tout affichage sur une propriété publique. Il s'agit de déterminer si cette interdiction absolue porte atteinte à la liberté d'expression garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés* et, dans l'affirmative, si cette atteinte est justifiée au sens de l'article premier de la *Charte*.

### b I. Le contexte

Afin d'annoncer les spectacles de son orchestre, l'intimé a, à deux reprises, apposé des affiches sur des poteaux électriques contrairement au règlement n° 3270 de la ville de Peterborough. À chaque fois, l'intimé a été accusé d'infraction audit règlement en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*, L.R.O. 1980, ch. 400. L'intimé n'a pas nié avoir commis les infractions en question, mais il a fait valoir que le règlement était inconstitutionnel parce qu'il était incompatible avec l'al. 2b) de la *Charte*. L'intimé a été déclaré coupable par un juge de paix qui a statué que le règlement ne violait pas la *Charte*.

L'intimé a interjeté appel devant la Cour provinciale en se fondant sur un exposé conjoint des faits. Les parties ont reconnu que l'affichage sur des poteaux de service public peut constituer un danger pour la sécurité des travailleurs qui doivent y grimper ainsi qu'un danger pour la circulation si les affiches sont placées de façon à être dirigées vers les conducteurs. Les parties ont également reconnu que les affiches abandonnées ou laissées pendant un laps de temps déraisonnable peuvent constituer un irritant visuel et esthétique et contribuer à la présence de déchets dans la rue. La Cour provinciale a rejeté l'appel de l'intimé. La Cour d'appel à la majorité a ensuite accueilli l'appel interjeté par l'intimé et a statué que le règlement portait atteinte à la liberté d'expression de l'intimé et qu'il n'était pas justifiable en vertu de l'article premier de la *Charte*. Les déclarations de culpabilité de l'intimé ont donc été annulées et des verdicts d'acquiescement ont été inscrits.

Dans le cadre du pourvoi devant notre Cour, le juge en chef Lamer a formulé les questions constitutionnelles suivantes:

1. Do ss. 1 and 2 of the Corporation of the City of Peterborough By-law 3270 (as amended by By-law 1982-147) limit the right guaranteed by s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

2. If the answer to question 1 is yes, are such limits demonstrably justified pursuant to s. 1 of the *Charter*?

## II. Relevant Legislative Provisions

In 1937, the city of Peterborough enacted By-Law No. 3270. In its original form, it read as follows:

1. No bill, poster or other advertisement of any nature whatsoever shall be placed on or attached to or caused to be placed on or attached to any tree situate on any public street, highway or thoroughfare within the limits of the City of Peterborough or any pole, post, stanchion or other object which is used for the purpose of carrying the transmission lines of any telephone, telegraph or electric power company situate on any public street, highway or thoroughfare within the limits of the City of Peterborough.

In 1982, s. 1 of the by-law was amended by By-law No. 1982-147 as follows:

1. No bill, poster, sign or other advertisement of any nature whatsoever shall be placed on or caused to be placed on any public property or placed on or attached to or caused to be placed or attached to any tree situate on any public property within the limits of the City of Peterborough or any pole, post, stanchion or other object which is used for the purpose of carrying the transmission lines of any telephone, telegraph or electric power company situate on any public property within the limits of the City of Peterborough. [Emphasis added.]

Section 2 of the by-law reads as follows:

2. Every person who contravenes this by-law is guilty of an offence and liable upon summary conviction to a penalty not to exceed Two Thousand Dollars (\$2,000.00) exclusive of costs for each and every such offence.

1. Les articles 1 et 2 du règlement 3270 de la corporation municipale de Peterborough (modifié par le règlement 1982-147) limitent-ils le droit garanti par l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

2. Si la réponse à la première question est affirmative, la justification de ces limites peut-elle se démontrer conformément à l'article premier de la *Charte*?

## II. Les dispositions législatives pertinentes

En 1937, la ville de Peterborough a adopté le règlement n° 3270 qui, au départ, se lisait ainsi:

[TRADUCTION]

1. Il est interdit d'apposer des placards, affiches ou toute autre réclame de quelle que nature que ce soit sur un arbre situé sur une voie publique dans les limites de la ville de Peterborough ou sur un poteau, étauçon ou autre objet porteur de lignes de transmission de toute compagnie de téléphone, de télégraphie ou d'électricité, situé sur une voie publique dans les limites de la ville de Peterborough.

En 1982, l'art. 1 du règlement a été modifié par le règlement n° 1982-147 dont voici le texte:

[TRADUCTION]

1. Il est interdit d'apposer des placards, affiches ou toute autre réclame de quelle que nature que ce soit sur toute propriété publique ou sur un arbre situé sur toute propriété publique dans les limites de la ville de Peterborough ou sur un poteau, étauçon ou autre objet porteur de lignes de transmission de toute compagnie de téléphone, de télégraphie ou d'électricité, situé sur une propriété publique dans les limites de la ville de Peterborough. [Je souligne.]

L'article 2 du règlement prévoit:

[TRADUCTION]

2. Quiconque contrevient au présent règlement est coupable d'une infraction et est passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une peine maximale de deux mille dollars (2 000 \$), sans compter les frais relatifs à chaque infraction.

### *Canadian Charter of Rights and Freedoms*

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

2. Everyone has the following fundamental freedoms:

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

### III. Judgments Below

#### A. *Provincial Offences Court* (Jacklin J.P.)

In his defence, the respondent took the position that the posting of advertisements was a medium of communication, and that the prohibition set out in By-law No. 3270 infringed his guaranteed freedom of expression under s. 2(b) of the *Charter*. The prosecution contended that the purpose of the by-law was not to limit expression but rather was concerned with aesthetic considerations, the safety of workers, traffic safety, and garbage collection. Jacklin J.P. found the impugned by-law to be neutral on the issue of the content of advertising. In his opinion, the city's interests were "sufficiently substantial" to justify adequately the prohibition against the placing of posters on public property. Moreover, he found that the effect of the prohibition was no greater than necessary given the availability of alternative means of advertising. Accordingly, Jacklin J.P. concluded that the respondent's freedom of expression had not been infringed. The respondent was found guilty of the charges and fined \$25 for the first infraction and \$100 for the second.

#### B. *Provincial Court* (Megginson Prov. Ct. J.)

Megginson Prov. Ct. J. did not accept that freedom of "other media of communication" should be

### *Charte canadienne des droits et libertés*

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

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes:

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

### III. Les juridictions inférieures

#### A. *Cour des infractions provinciales* (le juge de paix Jacklin)

En défense, l'intimé a soutenu que l'affichage publicitaire constituait un moyen de communication et que l'interdiction énoncée au règlement n° 3270 portait atteinte à la liberté d'expression que lui garantissait l'al. 2b) de la *Charte*. Le ministre public a allégué que le règlement en question ne visait pas à restreindre l'expression, mais qu'il avait trait à des considérations esthétiques, à la sécurité des travailleurs, à la sécurité routière et à la cueillette des ordures. Le juge Jacklin a statué que le règlement contesté était neutre quant à la question du contenu des annonces. À son avis, les intérêts de la ville étaient [TRADUCTION] «suffisamment importants» pour justifier adéquatement l'interdiction de l'affichage sur une propriété publique. De plus, il a conclu que l'interdiction n'avait pas un effet plus important que nécessaire puisqu'il était possible de recourir à d'autres méthodes publicitaires. Le juge Jacklin a donc décidé qu'il n'y avait pas eu d'atteinte à la liberté d'expression de l'intimé. Celui-ci a été déclaré coupable relativement aux accusations portées contre lui et condamné à payer une amende de 25 \$ pour la première infraction et de 100 \$ pour la seconde.

#### B. *La Cour provinciale* (le juge Megginson)

Le juge Megginson n'était pas d'avis que la liberté des «autres moyens de communication»

elevated to a separate and distinct constitutionally protected freedom. Rather he interpreted it to merely be a facet of “freedom of thought, belief, opinion and expression”. In his opinion, s. 2(b) is directed towards protecting against “censorship of content, substance or form of expression (by whatever medium)”. However, he did not accept that freedom of expression included a correlative obligation on the part of a property owner to afford “cost-free advertising” to a commercial interest by permitting any person to “post advertising material upon portions of that property as a ‘medium of communication’, simply because objects on that property are physically susceptible of having such material displayed thereon or affixed thereto”. In his opinion, advertising is a cost of carrying on business and must be borne by persons utilizing the facilities generally made available in our society for that purpose. By-law No. 3270 was not seen by Megginson Prov. Ct. J. as censoring expression, but merely imposing “a total prohibition upon the use of property for certain purposes, in the perceived public interests of safety, avoidance of ‘visual blight’, and economy of ‘house-keeping costs’ (such as removal and garbage collection)”. Accordingly, he found no inconsistency between the by-law and s. 2(b) of the *Charter*. The respondent’s appeal was therefore dismissed.

C. *Court of Appeal for Ontario* (1991), 5 O.R. (3d) 289

1. Majority Reasons (Krever J.A., Labrosse J.A. concurring)

Krever J.A. noted at p. 291 that “whereas the original by-law proscribed the placing of posters on trees on a public street or on poles carrying transmission lines on any street, the by-law as amended prohibits the placing of posters on any public property”. According to Krever J.A., it was this enlargement of the scope of the prohibition, or its absolute nature, which rendered it vulnerable to constitutional attack on freedom of expression grounds.

devait être érigée en une liberté séparée et distincte qui serait protégée par la Constitution. Il l’a plutôt interprétée comme constituant simplement une facette de la «liberté de pensée, de croyance, d’opinion et d’expression». Selon lui, l’al. 2b) vise à protéger contre [TRADUCTION] «la censure du contenu, de l’essence ou de la forme de l’expression (par quelque moyen que ce soit)». Toutefois, il n’était pas d’avis que la liberté d’expression comportait l’obligation corrélatrice pour le propriétaire d’un bien-fonds d’offrir [TRADUCTION] «une réclame gratuite» à un commerce en permettant à quiconque [TRADUCTION] «d’apposer des affiches publicitaires sur des parties de ce bien-fonds à titre de «moyen de communication», simplement parce qu’il s’y trouve des objets sur lesquels il est possible d’apposer des affiches». À son avis, la publicité constitue un coût du commerce qui doit être assumé par les personnes qui utilisent les installations généralement disponibles à cette fin dans notre société. Le juge Megginson considérait non pas que le règlement n° 3270 censurait l’expression, mais qu’il imposait simplement [TRADUCTION] «une interdiction totale d’utiliser une propriété à certaines fins, dans ce qui était perçu comme l’intérêt public dans la sécurité, l’absence d’«irritants visuels» et les économies internes (comme l’enlèvement et la collecte des ordures)». Par conséquent, il a statué qu’il n’existait aucune incompatibilité entre le règlement et l’al. 2b) de la *Charte*. L’appel de l’intimé a donc été rejeté.

C. *La Cour d’appel de l’Ontario* (1991), 5 O.R. (3d) 289

1. Motifs majoritaires (le juge Krever, à l’avis duquel a souscrit le juge Labrosse)

Le juge Krever souligne, à la p. 291, que [TRADUCTION] «tandis que le règlement initial interdisait d’apposer des affiches sur les arbres situées sur une voie publique ou sur les poteaux porteurs de lignes de transmission situés sur une rue, le règlement modifié interdit l’affichage sur toute propriété publique». Selon le juge Krever, c’est cet élargissement de la portée de l’interdiction, ou son caractère absolu, qui la rend vulnérable à une contestation de nature constitutionnelle fondée sur la liberté d’expression.



In Krever J.A.'s opinion, at pp. 291-92, there was no doubt that advertising an artistic performance was an act of communicating information. "In informing the public, or those members of the public who read the [respondent's] posters, of a coming musical performance the posters conveyed a meaning. It was therefore protected by s. 2(b) of the *Charter*." Citing *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, Krever J.A. observed that the commercial character of the expression in question did not remove it from the category of constitutionally protected expressive activity.

While he did not accept that the purpose of the by-law was to limit free expression, he nonetheless found that it had such an effect. He did not see how it could be said that a total prohibition of posting on public property could fail to have the effect of restricting that sort of expressive activity. In this regard, he noted at p. 292:

I read *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*, [1991] 1 S.C.R. 139 . . . as holding that, although s. 2(b) does not confer a right to use all government property for expressive purposes, prohibiting expression at, in or on all public property does offend s. 2(b). It is also authority for the proposition that the government's stewardship or even ownership of public property does not entitle the government to prohibit absolutely access to all public property for the purpose of communicating information.

In considering whether the by-law could be justified under s. 1, he found that the objective of preventing safety hazards to workers climbing utility poles and the prevention of traffic hazards could not justify an absolute prohibition on all public property. However, he accepted, at p. 293, that the city's interest in preventing "visual and aesthetic blight" was a serious social problem from both a cost and appearance perspective and therefore was of sufficient importance to override a *Charter* right. In his opinion, there was undoubtedly a rational connection between the prohibition and the objective of preventing visual blight. However, By-law No. 3270 failed the proportionality

De l'avis du juge Krever, aux pp. 291 et 292, il ne faisait aucun doute que l'annonce d'une représentation artistique constituait un acte de communication d'informations. [TRADUCTION] «En informant le public ou les membres du public qui lisent les affiches [de l'intimé], de la tenue prochaine d'un spectacle de musique, les affiches transmettaient une signification. Elles se trouvaient donc protégées par l'al. 2b) de la *Charte*.» Citant l'arrêt *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, le juge Krever a fait observer que le caractère commercial de l'expression en cause ne l'excluait pas de la catégorie des activités expressives protégées par la Constitution.

Bien qu'il n'ait pas accepté que le règlement avait pour objet de restreindre la liberté d'expression, le juge Krever a néanmoins statué qu'il avait cet effet. Il a dit qu'il ne voyait pas comment il était possible d'affirmer qu'une interdiction totale d'afficher sur une propriété publique ne pouvait avoir pour effet de restreindre ce type d'activité expressive. À cet égard, il souligne, à la p. 292:

[TRADUCTION] Selon moi, on statue, dans l'arrêt *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139 [. . .] que, même si l'al. 2b) ne confère pas un droit d'utiliser toutes les propriétés du gouvernement à des fins d'expression, interdire l'expression dans ou sur toute propriété publique va à l'encontre de l'al. 2b). Cet arrêt permet également de soutenir que la régie ou même la propriété de biens publics par le gouvernement ne confère pas à ce dernier le droit d'interdire totalement l'accès à toute propriété publique aux fins de la communication d'informations.

Lorsqu'il a examiné si le règlement pouvait se justifier en vertu de l'article premier, le juge Krever a conclu que la prévention des dangers pour la sécurité des travailleurs qui doivent grimper dans les poteaux de service public et la prévention des dangers pour la circulation ne pouvaient justifier une interdiction absolue d'afficher sur toute propriété publique. Toutefois, il a accepté, à la p. 293, que l'intérêt qu'a la ville à prévenir les [TRADUCTION] «irritants visuels et esthétiques» posait un grave problème social tant du point de vue des coûts que de l'apparence, et que cet intérêt était suffisamment important pour justifier la suppression d'un droit garanti par la *Charte*. À son avis, il

test because it did not impair the *Charter* right as little as possible and the infringement of the right outweighed the legislative objective. Krever J.A. commented at p. 294:

That a value judgment is required is obvious and, in making it and in addressing the second and third stages, one must, I believe, stress the importance our society, and reflecting our society's views, our courts, attach to the interest of freedom of expression. I do not understand how it can be thought that the absolute prohibition with respect to all public property impairs the *Charter*-protected right of freedom of expression as little as possible. As between a total restriction of this important right and some litter, surely some litter must be tolerated. It would be a very different matter if the by-law purported to regulate where "posting" was permitted and where it was forbidden. But to enjoin a traditional form of expression in such absolute terms can hardly impair the right as little as possible. My reasoning with respect to the third stage is similar, as is my conclusion. The severe nature of the infringement of the right of freedom of expression outweighs the by-law's objectives.

Krever J.A. therefore found that the city had not met its burden of justifying the limitation. In so doing, he also noted the decision in *Re Forget* (1990), 74 D.L.R. (4th) 547 (Alta. Q.B.), in which McFadyen J. also found constitutionally invalid a similar by-law prohibiting the affixing of posters on utility poles. Krever J.A. accordingly found By-law No. 3270 constitutionally invalid and allowed the appeal, thereby setting aside the convictions and directing acquittals on both counts.

## 2. Dissenting Reasons (Galligan J.A.)

Galligan J.A. did not accept the respondent's assertion that the judgment of this Court in *Comité pour la Commonwealth of Canada v. Canada*, [1991] 1 S.C.R. 139, supported the view

existait indubitablement un lien rationnel entre l'interdiction et l'objectif de prévention des irritants visuels. Toutefois, le règlement n° 3270 ne satisfaisait pas au critère de proportionnalité parce qu'il ne portait pas le moins possible atteinte au droit garanti par la *Charte* et que la violation du droit l'emportait sur l'objectif législatif. Le juge Krever explique, à la p. 294:

[TRADUCTION] Il faut de toute évidence poser un jugement de valeur; ce faisant et en abordant les deuxième et troisième étapes, on doit, à mon avis, faire ressortir l'importance que notre société et nos tribunaux, qui reflètent les opinions de la société, attachent au droit à la liberté d'expression. Je ne comprends pas comment on peut croire que l'interdiction absolue relative à toute propriété publique porte le moins possible atteinte au droit à la liberté d'expression garanti par la *Charte*. S'il faut choisir entre une restriction totale de ce droit important et la présence de quelques déchets, il faut certainement tolérer la présence de quelques déchets. Ce serait tout à fait différent si le règlement avait pour objet d'établir où «l'affichage» est permis et où il ne l'est pas. Toutefois, interdire en termes si absolus une forme traditionnelle d'expression ne saurait guère porter le moins possible atteinte au droit en question. Mon raisonnement à l'égard de la troisième étape est similaire, de même que ma conclusion. La gravité de l'atteinte au droit à la liberté d'expression l'emporte sur les objectifs du règlement.

Le juge Krever a donc conclu que la ville ne s'était pas acquittée de son obligation de justifier la restriction imposée. Ce faisant, il a également souligné la décision *Re Forget* (1990), 74 D.L.R. (4th) 547 (B.R. Alb.), dans laquelle le juge McFadyen a aussi déclaré inconstitutionnel un règlement semblable qui interdisait l'affichage sur des poteaux de service public. Le juge Krever a, en conséquence, conclu à l'inconstitutionnalité du règlement n° 3270 et a accueilli l'appel, annulant ainsi les déclarations de culpabilité et ordonnant que des verdicts d'acquiescement soient inscrits relativement aux deux chefs d'accusation.

## 2. Motifs de dissidence (le juge Galligan)

Le juge Galligan n'était pas d'avis, comme le soutenait l'intimé, que l'arrêt de notre Cour *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139, permettait d'affirmer que la liberté

that freedom of expression includes the right to use public property to affix posters. He distinguished that case on the basis that it did not consider the provision in the airport regulations concerning the prohibition on placing or attaching things to airport property but only considered those portions of the by-law dealing with the right to conduct business or advertise at airports. Moreover, he stated that this Court's conclusion that in certain circumstances individuals have the right to use government property for the purpose of expressing themselves was not meant to extend to allow for the affixing of posters on public property. In his opinion, this Court's reasons should be interpreted as allowing for the use of public property in the sense of resorting to a particular location and not in the sense of making use of something as a means or instrument. In this regard, he noted at p. 298:

My reading of *Dorval Airport [Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada]* leads me to conclude that the issue decided by the Supreme Court of Canada was that if a person is at a location on public property to which the public has a general right of access, freedom of expression permits the direct communication of views to others by discussion, by distribution of written material or by carrying placards. The attaching of posters to public property is a very different use of public property because it is using that property as part of one's means of expression. The Supreme Court of Canada did not say that freedom of expression encompasses the right to use public property as a means or instrument of one's expression.

Galligan J.A. further reviewed the decision of Thurlow C.J. in *New Brunswick Broadcasting Co. v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1984] 2 F.C. 410 (C.A.). In that case, it was argued that the CRTC's direction limiting the renewal of certain television broadcasting licences violated s. 2(b). Thurlow C.J. found that s. 2(b) does not include the right to use someone else's property or public property noting that it does not give anyone the right to use "someone else's printing press to publish his ideas" (at p. 426). While acknowledging that Thurlow C.J.'s comments have to be read in light of *Committee for the Commonwealth of Canada*, Galligan J.A. nevertheless held at p. 299 that they still applied

d'expression comprend le droit d'utiliser une propriété publique à des fins d'affichage. Il a fait une distinction d'avec cette affaire en faisant valoir que notre Cour y avait examiné non pas la disposition du règlement applicable aux aéroports, qui interdisait de fixer ou de placer des choses dans un aéroport, mais seulement les parties du règlement ayant trait au droit de faire des affaires ou de la publicité dans les aéroports. Il a aussi affirmé que la conclusion de notre Cour, selon laquelle des personnes ont, dans certaines circonstances, le droit d'utiliser les propriétés du gouvernement pour s'exprimer, ne visait pas à permettre l'affichage sur des propriétés publiques. À son avis, les motifs de notre Cour devraient être interprétés comme permettant d'utiliser une propriété publique, dans le sens de recourir un endroit particulier et non dans le sens de se servir de quelque chose comme moyen d'expression. À cet égard, il fait remarquer, à la p. 298:

[TRADUCTION] En lisant l'arrêt sur l'aéroport de Dorval [*Comité pour la République du Canada c. Canada*], j'en viens à la conclusion que la Cour suprême du Canada a décidé que, si une personne se trouve dans une propriété publique à laquelle le public a un droit d'accès général, la liberté d'expression permet la communication directe d'opinions à autrui par la discussion, la distribution de documents écrits ou le port de pancartes. L'affichage sur une propriété publique est une utilisation fort différente de la propriété publique parce que l'on se trouve alors à l'utiliser comme moyen d'expression. La Cour suprême du Canada n'a pas dit que la liberté d'expression englobe le droit d'utiliser la propriété publique comme moyen d'expression.

Le juge Galligan a ensuite examiné les motifs du juge en chef Thurlow dans l'affaire *New Brunswick Broadcasting Co. c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1984] 2 C.F. 410 (C.A.). Dans cette affaire, on a soutenu que la décision du CRTC de limiter le renouvellement de certaines licences de télédiffusion allait à l'encontre de l'al. 2b). Le juge en chef Thurlow a conclu que l'al. 2b) ne comportait pas le droit d'utiliser le bien d'autrui ou une propriété publique, faisant remarquer qu'il ne confère nullement à une personne le droit d'utiliser «la presse d'imprimerie de quelqu'un d'autre pour publier ses idées» (à la p. 426). Tout en reconnaissant que les commentaires du juge Thurlow doivent être inter-

when the word “use” is used in the sense of making use of public property as part of one’s means of expression. In this sense, he disagreed with the conclusion of McFadyen J. in *Re Forget, supra* that freedom of expression includes the right to attach posters to public property.

Therefore, Galligan J.A. did not accept that there was any infringement of the respondent’s freedom of expression and would have dismissed the appeal. The by-law, in prohibiting the attachment of posters to objects on public property, did not prevent the respondent from doing anything encompassed within his freedom of expression. In this regard, Galligan J.A. stated at p. 299:

In the case at bar, what the [respondent] did was make use of certain public property as part of his means of expressing himself. While he clearly has freedom to express himself on public streets, he was doing more than that. He was using public property as part of his means of expression. It is now settled that his freedom of expression permitted him to advertise his group’s performances by having posters carried through the streets, by handing out handbills or communicating verbally with persons on the streets. But when he decided to use utility poles as a method of keeping his message in place, he made them part of the means by which he expressed himself. In my opinion, *Dorval Airport* does not say that freedom of expression encompasses any such activity.

#### IV. Issues

The issues raised on this appeal are whether an absolute ban on posting on public property infringes freedom of expression, and if so whether that infringement is justified under s. 1.

#### V. Analysis

##### A. *Section 2(b) of the Charter*

Under *Irwin Toy, supra*, there are two basic steps in the s. 2(b) analysis. First, one must deter-

prétés en fonction de l’arrêt *Comité pour la république du Canada*, le juge Galligan statue néanmoins, à la p. 299, qu’ils s’appliquent encore lorsque le terme [TRADUCTION] «utiliser» est employé dans le sens de se servir d’une propriété publique comme moyen d’expression. Sur ce point, il n’était pas d’accord avec la conclusion tirée par le juge McFadyen dans la décision *Re Forget*, précitée, voulant que la liberté d’expression comporte le droit de poser des affiches sur une propriété publique.

En conséquence, le juge Galligan n’a pas accepté qu’il y avait violation de la liberté d’expression de l’intimé et il aurait rejeté l’appel. En interdisant l’affichage sur une propriété publique, le règlement n’empêchait pas l’intimé d’accomplir ce qui fait partie de sa liberté d’expression. À cet égard, le juge Galligan affirme, à la p. 299:

[TRADUCTION] En l’espèce, il [l’intimé] a utilisé certaines propriétés publiques comme moyen d’expression. Bien qu’il possède nettement la liberté de s’exprimer sur les voies publiques, l’intimé faisait plus que cela. Il utilisait la propriété publique comme moyen d’expression. Il est maintenant établi que la liberté d’expression de l’intimé lui permettait d’annoncer les spectacles de son groupe par le port d’affiches sur la rue, la distribution de circulaires ou la communication verbale avec des passants. Toutefois, lorsqu’il a décidé d’utiliser les poteaux de service public pour communiquer son message, l’intimé s’en est servi comme moyen d’expression. À mon avis, l’arrêt de l’aéroport de *Dorval* ne signifie pas que la liberté d’expression englobe une telle activité.

#### IV. Les questions en litige

Il s’agit en l’espèce de déterminer si une interdiction absolue de poser des affiches sur une propriété publique porte atteinte à la liberté d’expression, et, dans l’affirmative, si cette atteinte est justifiée au sens de l’article premier.

#### V. Analyse

##### A. *L’alinéa 2b) de la Charte*

Selon l’arrêt *Irwin Toy*, précité, l’analyse fondée sur l’al. 2b) comporte deux étapes fondamentales.

mine whether the activity at issue falls within the scope of s. 2(b). This first step is itself a two-part inquiry. Does postering constitute expression? If so, is postering on public property protected by s. 2(b)? Under the second step of the s. 2(b) analysis, one must determine whether the purpose or effect of the by-law is to restrict freedom of expression.

### 1. Does Postering Constitute Expression?

Under *Irwin Toy, supra*, at pp. 968-69, the first question to be asked in a case involving s. 2(b) is whether the activity conveys or attempts to convey a meaning. This is an easy inquiry in the present case, and indeed the appellant city of Peterborough has properly conceded that the respondent was engaging in expressive activity through the use of posters to convey a message. In the Court of Appeal, Krever J.A. held at pp. 291-92 that "[i]n informing the public, or those members of the public who read the [respondent's] posters, of a coming musical performance the posters conveyed a meaning". Postering has historically been an effective and relatively inexpensive means of communication. Posters have communicated political, cultural and social information for centuries. In *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712, this Court held that a law requiring public signs and posters to be printed only in French violated s. 2(b). Implicitly, this decision held that public signs and posters are a form of expression protected by s. 2(b). Regardless of whether the posters concerned constitute advertising, political speech or art, it is clear that they convey a meaning. Therefore, the first part of the s. 2(b) test is satisfied.

### 2. Is Postering on Public Property Protected by s. 2(b)?

The second question in the s. 2(b) inquiry is whether postering on public property falls within the scope of s. 2(b). In *Committee for the Com-*

Premièrement, il faut déterminer si l'activité en question relève de l'al. 2b). Cette première étape comporte elle-même deux volets. L'affichage est-il une forme d'expression? Dans l'affirmative, l'affichage sur une propriété publique est-il protégé par l'al. 2b)? À la deuxième étape de l'analyse fondée sur l'al. 2b), il faut déterminer si le règlement a pour objet ou pour effet de restreindre la liberté d'expression.

### 1. L'affichage est-il une forme d'expression?

En vertu de l'arrêt *Irwin Toy*, précité, aux pp. 968 et 969, la première question à se poser, dans une affaire mettant en cause l'al. 2b), est de savoir si l'activité transmet ou tente de transmettre une signification. Il est facile d'y répondre en l'espèce et, en fait, l'appelante, la ville de Peterborough, a reconnu à bon droit que l'intimé exerçait une activité expressive en utilisant des affiches pour transmettre un message. Le juge Krever de la Cour d'appel a statué, aux pp. 291 et 292, qu'[TRA-DUCTION] «[e]n informant le public ou les membres du public qui lisent les affiches [de l'intimé], de la tenue prochaine d'un spectacle de musique, les affiches transmettaient une signification». L'affichage constitue historiquement un moyen de communication efficace et relativement peu coûteux. Les affiches servent depuis des siècles à communiquer des renseignements de nature politique, culturelle et sociale. Dans l'arrêt *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, notre Cour a statué qu'une loi exigeant que l'affichage public soit en français seulement violait l'al. 2b). Implicitement, notre Cour a conclu que l'affichage est une forme d'expression protégée par l'al. 2b). Peu importe que les affiches en cause constituent de la publicité, un discours politique ou une expression artistique, il est évident qu'elles transmettent une signification. En conséquence, on satisfait à la première partie du critère de l'al. 2b).

### 2. L'affichage sur une propriété publique est-il protégé par l'al. 2b)?

La deuxième question à se poser, dans un examen fondé sur l'al. 2b), est de savoir si l'affichage sur une propriété publique relève de l'al. 2b). Dans

*monwealth of Canada* there were three separate approaches articulated as to the appropriate standard to be applied to determine whether expressive activity falling *prima facie* within s. 2(b) and occurring on public property is constitutionally protected. While these approaches have been subject to some criticism, (see, for example, Michael Kanter, "Balancing Rights Under Section 2(b) of the Charter: Case Comment on *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*" (1992), 17 *Queen's L.J.* 489; B. Jamie Cameron, "A Bumpy Landing: The Supreme Court of Canada and Access to Public Airports Under Section 2(b) of the Charter" (1992), 2 *Media & Communications L. Rev.* 91), in my view it is neither necessary nor desirable to revisit *Committee for the Commonwealth of Canada* in the present case.

The broadest approach was taken by L'Heureux-Dubé J. who emphasized, at p. 198, that for those with scant resources, the use of public property may be the only means of engaging in expressive activity:

If members of the public had no right whatsoever to distribute leaflets or engage in other expressive activity on government-owned property (except with permission), then there would be little if any opportunity to exercise their rights of freedom of expression. Only those with enough wealth to own land, or mass media facilities (whose ownership is largely concentrated), would be able to engage in free expression. This would subvert achievement of the *Charter's* basic purpose as identified by this Court, i.e., the free exchange of ideas, open debate of public affairs, the effective working of democratic institutions and the pursuit of knowledge and truth. These eminent goals would be frustrated if for practical purposes, only the favoured few have any avenue to communicate with the public.

Nonetheless, L'Heureux-Dubé J. recognized that certain kinds of public property must remain outside of the scope of s. 2(b). She held that restrictions on the time, place and manner of expressive activity must be justified under s. 1, rather than within the s. 2(b) analysis. She stated,

l'arrêt *Comité pour la République du Canada*, on a exprimé trois points de vue distincts quant à la norme applicable pour déterminer si la Constitution protège une activité expressive qui relève à première vue de l'al. 2b) et qui se déroule dans une propriété publique. Bien que ces points de vue aient fait l'objet de certaines critiques (voir par exemple, Michael Kanter, «Balancing Rights Under Section 2(b) of the Charter: Case Comment on *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*» (1992), 17 *Queen's L.J.* 489; B. Jamie Cameron, «A Bumpy Landing: The Supreme Court of Canada and Access to Public Airports Under Section 2(b) of the Charter» (1992), 2 *Media & Communications L. Rev.* 91), il n'est ni nécessaire ni souhaitable à mon avis de revoir en l'espèce l'arrêt *Comité pour la République du Canada*.

Le juge L'Heureux-Dubé a adopté le point de vue le plus général en soulignant, à la p. 198, que, pour les personnes peu fortunées, l'utilisation de la propriété publique peut constituer leur seul moyen d'exercer une activité expressive:

Si les membres du public n'avaient absolument pas le droit de distribuer des brochures ou de participer à une autre activité expressive sur la propriété du gouvernement, sauf avec son autorisation, ils auraient très peu d'occasions d'exercer leur droit à la liberté d'expression. Seuls ceux qui sont assez fortunés pour être propriétaires fonciers ou qui ont accès à d'importants médias (dont la propriété est en grande partie concentrée) pourraient bénéficier de la liberté d'expression. Cela irait à l'encontre des objectifs fondamentaux de la *Charte* qu'a identifiés notre Cour, c'est-à-dire le libre échange des idées, la discussion ouverte des affaires publiques, le fonctionnement efficace des institutions démocratiques et la recherche de la connaissance et de la vérité. Ces objectifs éminemment louables seraient contrecarrés si, pour des raisons d'ordre pratique, seuls de rares privilégiés avaient la possibilité de communiquer avec le public.

Néanmoins, le juge L'Heureux-Dubé a reconnu que certains types de propriété publique ne doivent pas relever de l'al. 2b). Elle a statué que les restrictions quant aux heures, au lieu et au mode d'expression doivent être justifiées en vertu de l'article premier, plutôt que dans le cadre d'une analyse