

Roger Guignard *Appellant*

v.

City of Saint-Hyacinthe *Respondent*

INDEXED AS: R. v. GUIGNARD

Neutral citation: 2002 SCC 14.

File No.: 27704.

2001: October 3; 2002: February 21.

Present: McLachlin C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour and LeBel JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of expression — Signs — Sign erected by individual on one of his buildings expressing dissatisfaction with services of insurance company — Individual convicted of contravening municipal by-law prohibiting erection of advertising signs outside industrial zone — Whether by-law infringes freedom of expression — If so, whether infringement justifiable — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(b) — City of Saint-Hyacinthe planning by-law No. 1200, ss. 2.2.4 “enseigne” (sign), “enseigne publicitaire” (advertising sign), 14.1.5(p).

Municipal law — By-law — Validity — Signs — Sign erected by individual on one of his buildings expressing dissatisfaction with services of insurance company — Individual convicted of contravening municipal by-law prohibiting erection of advertising signs outside industrial zone — Whether by-law infringes freedom of expression — If so, whether infringement justifiable — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(b) — City of Saint-Hyacinthe planning by-law No. 1200, ss. 2.2.4 “enseigne” (sign), “enseigne publicitaire” (advertising sign), 14.1.5(p).

G erected a sign on one of his buildings expressing his dissatisfaction with the services of an insurance company. When he refused to take the sign down, the respondent City charged him with contravening s. 14.1.5(p) of City of Saint-Hyacinthe planning by-law No. 1200, which

Roger Guignard *Appellant*

c.

Ville de Saint-Hyacinthe *Intimée*

RÉPERTORIÉ : R. c. GUIGNARD

Référence neutre : 2002 CSC 14.

N° du greffe : 27704.

2001 : 3 octobre; 2002 : 21 février.

Présents : Le juge en chef McLachlin et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d'expression — Affichage — Affiche posée par un citoyen sur un de ses immeubles pour démontrer son insatisfaction à l'égard des services de sa compagnie d'assurance — Citoyen condamné pour avoir enfreint un règlement municipal qui interdit l'installation d'enseignes publicitaires en dehors d'une zone industrielle — Le règlement porte-t-il atteinte à la liberté d'expression? — Dans l'affirmative, l'atteinte est-elle justifiable? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2b) — Règlement d'urbanisme n° 1200 de la Ville de Saint-Hyacinthe, art. 2.2.4 « enseigne », « enseigne publicitaire », 14.1.5p).

Droit municipal — Règlement — Validité — Affichage — Affiche posée par un citoyen sur un de ses immeubles pour démontrer son insatisfaction à l'égard des services de sa compagnie d'assurance — Citoyen condamné pour avoir enfreint un règlement municipal qui interdit l'installation d'enseignes publicitaires en dehors d'une zone industrielle — Le règlement porte-t-il atteinte à la liberté d'expression? — Dans l'affirmative, l'atteinte est-elle justifiable? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2b) — Règlement d'urbanisme n° 1200 de la Ville de Saint-Hyacinthe, art. 2.2.4 « enseigne », « enseigne publicitaire », 14.1.5p).

G installe sur une de ses propriétés une affiche faisant état de son insatisfaction à l'égard des services d'une compagnie d'assurance. Devant son refus de retirer l'affiche, la ville intimée l'accuse de contrevenir au par. 14.1.5p) du Règlement d'urbanisme n° 1200 de la Ville

prohibited the erection of advertising signs outside an industrial zone. The Municipal Court convicted G, finding that the by-law prohibited the type of sign erected by G and that, although this prohibition infringed freedom of expression as guaranteed by s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, it was justified by s. 1 of the *Charter*. The Superior Court and the Court of appeal upheld the constitutionality of the by-law.

Held: The appeal should be allowed. Section 14.1.5(p) and the definition of the words “enseigne” (sign) and “enseigne publicitaire” (advertising sign) in s. 2.2.4 of the by-law are declared invalid. The declaration of invalidity is suspended for a period of six months.

Freedom of expression is fundamental to the life of every individual and plays a critical role in the development of our society. Because commercial expression is protected by s. 2(b) of the *Charter*, commercial enterprises have the constitutional right to engage in activities to inform and promote, by advertising. On the other hand, consumers also have freedom of expression, which sometimes takes the form of “counter-advertising” to criticize a product or make negative comments about the services supplied. In this respect, simple means of expression, such as posting signs, are the optimum means of communication for these consumers. Given the tremendous importance of economic activity in our society, a consumer’s “counter-advertising” assists in circulating information and protecting the interests of society just as much as does advertising or certain forms of political expression. This type of communication may be of considerable social importance, even beyond the purely commercial sphere. By restricting the right to use this optimum means of expression to certain designated places, the impugned by-law directly infringes freedom of expression. This infringement impacts especially on the freedom of expression of a person who does not have access to substantial financial resources. Although the impugned provisions of the by-law were certainly not designed with a view to preventing a member of the public from engaging in “counter-advertising”, if the by-law is applied literally, its effect is to make it impossible for any individual to post signs criticizing the practices, products or services of a business.

The impugned by-law is not justifiable under s. 1 of the *Charter*. While the prevention of visual pollution is a reasonable objective, an examination of the practical effects of the by-law shows that the City did not meet any of the tests involved in the justification process. The rational connection between the by-law and its objective

de *Saint-Hyacinthe* qui interdit l’installation d’enseignes publicitaires en dehors d’une zone industrielle. La Cour municipale condamne G, concluant que le règlement interdit le type d’affiches posé par G et que cette interdiction, bien que portant atteinte à la liberté d’expression garantie par l’al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, est sauvegardée par l’article premier de la *Charte*. La Cour supérieure et la Cour d’appel ont confirmé la constitutionnalité du règlement.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli. Le paragraphe 14.1.5p) et la définition des mots « enseigne » et « enseigne publicitaire » de l’art. 2.2.4 du règlement sont déclarés invalides. La déclaration d’invalidité est suspendue pour une période de six mois.

La liberté d’expression est fondamentale pour la vie de chaque citoyen et joue un rôle critique dans le développement de notre société. Puisque l’expression commerciale est protégée par l’al. 2b) de la *Charte*, les entreprises ont le droit constitutionnel de se livrer à des activités d’information et de promotion par voie publicitaire. En contrepartie, les consommateurs jouissent aussi d’une liberté d’expression qui se manifeste parfois sous la forme d’une contre-publicité destinée à critiquer un produit ou à commenter de façon négative la prestation de services. À cet égard, les moyens d’expression simples, comme l’affichage, constituent pour ces consommateurs des modes privilégiés de communication. Vu l’importance majeure de l’activité économique dans notre société, la contre-publicité du consommateur contribue tout autant à l’échange d’information et à la protection d’intérêts sociétaux que la publicité ou certaines formes d’expression politique. Ce type de communication peut avoir une importance sociale considérable, au-delà même du domaine purement commercial. En restreignant à certains endroits désignés le droit d’utiliser ce mode privilégié d’expression, le règlement contesté porte directement atteinte à la liberté d’expression. Cette atteinte affecte particulièrement la liberté d’expression d’une personne qui ne dispose pas de moyens financiers importants. Même si les dispositions contestées du règlement n’ont sûrement pas été conçues dans le but d’empêcher un citoyen de faire de la contre-publicité, appliqué à la lettre, le règlement a pour effet de priver tout citoyen de la possibilité d’afficher pour dénoncer les pratiques, produits ou services d’une entreprise.

Le règlement contesté n’est pas justifiable en vertu de l’article premier de la *Charte*. Bien que la prévention de la pollution visuelle représente un objectif raisonnable, l’examen des effets pratiques du règlement démontre que la ville ne satisfait à aucun des critères du processus de justification. Le lien rationnel entre le règlement et

was not established. As it stands, the by-law prohibits only those signs that expressly indicate the trade name of a commercial enterprise in residential areas. All other types of signs of a more generic nature, although they are just as polluting from a visual point of view, are exempt from the by-law. On the question of minimal impairment, the by-law is not a reasonable solution as among the solutions normally available to a government within the latitude it has to make these judgments. The by-law severely curtails G's freedom to express his dissatisfaction with the practices of his insurance company publicly. Finally, the impact of the by-law on G's freedom of expression is disproportionate to any benefit that it secures for the municipality.

Cases Cited

Referred to: *Groupe Commerce, cie d'assurances v. Guignard*, [1998] Q.J. No. 695 (QL); *Nanaimo (City) v. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 S.C.R. 342, 2000 SCC 13; *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 S.C.R. 368; *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, [2001] 2 S.C.R. 241, 2001 SCC 40; *R. v. Sharpe*, [2001] 1 S.C.R. 45, 2001 SCC 2; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General)*, [1998] 1 S.C.R. 877; *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712; *Rocket v. Royal College of Dental Surgeons of Ontario*, [1990] 2 S.C.R. 232; *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199; *Ramsden v. Peterborough (City)*, [1993] 2 S.C.R. 1084; *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*, [1991] 1 S.C.R. 139; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Dagenais v. Canadian Broadcasting Corp.*, [1994] 3 S.C.R. 835.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(b).
Charter of Human Rights and Freedoms, R.S.Q., c. C-12, s. 3.
Code of Penal Procedure, R.S.Q., c. C-25.1.
Règlement d'urbanisme n° 1200 de la Ville de Saint-Hyacinthe, ss. 2.2.4 "enseigne" (sign), "enseigne publicitaire" (advertising sign), 14.1.5(p).

Authors Cited

Brun, Henri, et Guy Tremblay. *Droit constitutionnel*, 3^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1997.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 2, loose-leaf ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1997 (updated 2000, release 1).

l'objectif poursuivi n'a pas été démontré. Tel que rédigé, le règlement n'interdit dans les zones résidentielles que les affiches mentionnant expressément la raison sociale d'une entreprise commerciale. Bien qu'aussi polluantes au point de vue visuel, les autres types d'affiches à caractère plus générique échappent au règlement. Sur le plan de l'atteinte minimale, le règlement ne constitue pas une solution raisonnable parmi celles normalement laissées à la marge d'appréciation de l'administration publique. La réglementation restreint gravement la liberté de G d'exprimer publiquement son mécontentement vis-à-vis des pratiques de son assureur. Enfin, la réglementation a un impact disproportionné sur la liberté d'expression de G par rapport à tout avantage qu'elle confère à la municipalité.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés : *Groupe Commerce, cie d'assurances c. Guignard*, [1998] A.Q. n° 695 (QL); *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 342, 2000 CSC 13; *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368; *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 2001 CSC 40; *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 2001 CSC 2; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 877; *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *Rocket c. Collège royal des chirurgiens dentistes d'Ontario*, [1990] 2 R.C.S. 232; *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199; *Ramsden c. Peterborough (Ville)*, [1993] 2 R.C.S. 1084; *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Dagenais c. Société Radio-Canada*, [1994] 3 R.C.S. 835.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2b).
Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12, art. 3.
Code de procédure pénale, L.R.Q., ch. C-25.1.
Règlement d'urbanisme n° 1200 de la Ville de Saint-Hyacinthe, art. 2.2.4 « enseigne », « enseigne publicitaire », 14.1.5p).

Doctrine citée

Brun, Henri, et Guy Tremblay. *Droit constitutionnel*, 3^e éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 1997.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 2, loose-leaf ed. Scarborough, Ont. : Carswell, 1997 (updated 2000, release 1).

Rothstein, M. “Section 1: Justifying Breaches of *Charter* Rights and Freedoms” (1999-2000), 27 *Man. L.J.* 171.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal rendered November 17, 1999, dismissing the appellant’s appeal from a judgment of the Superior Court (Criminal Division), [1997] Q.J. No. 3213 (QL), dismissing the appellant’s appeal from a judgment of the Municipal Court of Saint-Hyacinthe, [1997] Q.J. No. 5016 (QL). Appeal allowed.

Daniel Payette, for the appellant.

Stéphane Forest, for the respondent.

English version of the judgment of the Court delivered by

LEBEL J. —

I. Introduction

The issue in this appeal is whether the provisions of the by-laws of the City of Saint-Hyacinthe governing the posting of signs violate s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The appellant, Roger Guignard, was convicted in the Municipal Court of erecting a sign on one of his buildings expressing his dissatisfaction with the services of an insurance company.

The courts below found that the municipal by-laws prohibited the type of sign erected by Mr. Guignard and that, although this prohibition infringed freedom of expression, it was justified by s. 1 of the *Charter*. For the following reasons, I would allow the appeal, quash Mr. Guignard’s conviction and enter an acquittal with respect to the offences with which he was charged.

II. Origin of the Case

In 1996, Guignard owned a property within the City of Saint-Hyacinthe. An insurance policy issued by a major company, the Commerce Group, covered the risks relating to this property. A loss occurred

Rothstein, M. « Section 1 : Justifying Breaches of *Charter* Rights and Freedoms » (1999-2000), 27 *Man. L.J.* 171.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Québec rendu le 17 novembre 1999, qui a rejeté l’appel de l’appellant contre un jugement de la Cour supérieure (chambre criminelle), [1997] A.Q. n° 3213 (QL), qui avait rejeté l’appel de l’appellant contre une décision de la Cour municipale de Saint-Hyacinthe, [1997] J.Q. n° 5016 (QL). Pourvoi accueilli.

Daniel Payette, pour l’appellant.

Stéphane Forest, pour l’intimée.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE LEBEL —

I. Introduction

Ce pourvoi met en cause la conformité des dispositions réglementaires sur l’affichage de la Ville de Saint-Hyacinthe avec l’al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. L’appellant, Roger Guignard, a été condamné en Cour municipale pour avoir installé sur une de ses propriétés une affiche faisant état de son insatisfaction à l’égard des services d’une société d’assurance.

Les tribunaux inférieurs ont conclu que la réglementation municipale interdisait le type d’affiche posé par M. Guignard et que cette prohibition, bien que portant atteinte à la liberté d’expression, était sauvegardée par l’article premier de la *Charte*. Pour les motifs qui suivent, je suis d’avis d’accueillir le pourvoi, de casser la condamnation de M. Guignard et de prononcer un acquittement à l’égard des infractions dont il a été accusé.

II. L’origine de l’affaire

En 1996, M. Guignard possède un immeuble dans le territoire de la Ville de Saint-Hyacinthe. Une police d’assurance émise par une société importante, le Groupe Commerce, assure les risques

1

2

3

in May 1996 and the appellant claimed an indemnity from his insurer. Payment was delayed and Mr. Guignard eventually became impatient. He placed a sign on another of his buildings that eloquently expressed his dissatisfaction. On August 8, 1996, in response to a complaint, a municipal inspector ordered the appellant to remove the sign within 24 hours. According to the inspector, the sign contravened the zoning by-law of the City, which prohibited the erection of advertising signs outside an industrial area (*Règlement d'urbanisme n° 1200 de la Ville de Saint-Hyacinthe*, s. 14.1.5(p)). The sign read as follows:

[TRANSLATION]

DATE OF INCIDENT 10-05-96
 DATE OF REPAIRS 10-13
 DATE OF CLAIM 10-05-96
 WHEN A CLAIM IS MADE,
 ONE FINDS OUT ABOUT
 POOR QUALITY INSURANCE
 COMMERCE GROUP
 THE INCOMPETENT
 INSURANCE COMPANY
 HAS STILL NOT INDEMNIFIED ME

4

When he refused to comply, the municipality charged Guignard with contravening the by-law. This complaint was governed by the *Code of Penal Procedure* of Quebec, R.S.Q., c. C-25.1. The charge was worded as follows:

[TRANSLATION] On or about September 25, 1996, did erect an advertising sign in a zone where this kind of sign is prohibited, contrary to s. 14.1.5(p) of the zoning by-law of the City of Saint-Hyacinthe.

5

At the same time, Mr. Guignard's insurer applied to the civil courts for an interlocutory injunction order requiring the appellant to remove his sign. The Superior Court granted the application and ordered the sign removed. That judgment was set aside on March 10, 1998, by the Quebec Court of Appeal, which found that the sign was not defamatory in nature and that Mr. Guignard's freedom of expression must take precedence (*Groupe Commerce, cie d'assurances v. Guignard*, [1998] Q.J. No. 695 (QL)). During that period, the penal case was

reliés à cette propriété. Un sinistre survient en mai 1996 et l'appelant réclame une indemnité de son assureur. Le paiement tarde et M. Guignard finit par s'impatienter. Il place sur un autre de ses immeubles une affiche qui exprime éloquemment son mécontentement. Le 8 août 1996, à la suite d'une plainte, un inspecteur municipal ordonne à l'appelant d'enlever l'affiche dans un délai de 24 heures. Selon l'inspecteur, l'affiche contrevient au règlement de zonage de la ville qui interdit l'installation d'enseignes publicitaires en dehors d'une zone industrielle (*Règlement d'urbanisme n° 1200 de la Ville de Saint-Hyacinthe*, par. 14.1.5p)). L'affiche se lit comme suit :

DATE DE L'ÉVÉNEMENT 10-05-96
 DATE DE RÉPARATIONS 10-13
 DATE DE LA RÉCLAMATION 10-05-96
 LORSQU'ON A UNE RÉCLAMATION
 ON S'APERÇOIT DE LA PIÈTRE
 QUALITÉ D'ASSURANCE
 LE GROUPE COMMERCE
 NE M'A PAS ENCORE INDEMNISÉ
 LA COMPAGNIE D'ASSURANCE
 INEFFICACE

Devant son refus d'obéir, la municipalité accuse M. Guignard de violation du règlement municipal. Cette plainte est régie par le *Code de procédure pénale* du Québec, L.R.Q., ch. C-25.1. L'inculpation est formulée dans ces termes :

Le ou vers le 25 septembre 1996, avoir procédé à l'installation d'une enseigne publicitaire dans une zone où ce type d'enseigne est interdit, contrairement à l'article 14.1.5p) du règlement de zonage de la Ville de Saint-Hyacinthe.

Parallèlement, l'assureur de M. Guignard s'adresse aux tribunaux civils afin d'obtenir une ordonnance d'injonction interlocutoire pour contraindre l'appelant à enlever son affiche. La Cour supérieure accueille cette demande et ordonne l'enlèvement. Ce jugement est cassé le 10 mars 1998 par la Cour d'appel du Québec qui retient que l'affiche n'a pas un caractère diffamatoire et que la liberté d'expression de M. Guignard doit prévaloir (*Groupe Commerce, cie d'assurances c. Guignard*, [1998] A.Q. n° 695 (QL)). Pendant ce temps,

proceeding, since Guignard was still contesting the conviction entered by the Municipal Court.

III. Judicial Background

A. *Municipal Court*, [1997] Q.J. No. 5016 (QL)

In the Municipal Court, Guignard raised a number of defences. First, he maintained that the proceedings that had been instituted constituted an abuse of process. Second, he argued that the by-law did not apply to this type of advertising. Third, he contended that the by-law, as interpreted by the municipality, was an unjustified infringement of his freedom of expression, which is protected by s. 2(b) of the *Charter*.

Judge Lalande rejected all of these defences. First, he found that the existence of civil proceedings between Guignard and his insurer did not justify a stay of the penal proceedings even though they were based on the same facts, since the civil consequences of a fact situation must be distinguished from its penal aspects.

Second, Judge Lalande found that the sign was a “billboard” or an “advertising sign” within the meaning of the zoning by-law since the by-law did not distinguish between positive advertising and negative advertising. The unlawful nature of the sign having been established, Judge Lalande then considered the argument based on freedom of expression. He acknowledged that the sign was a form of expression that was protected by s. 2(b), but found that the infringement was justified under s. 1 of the *Charter* (at paras. 24-26):

[TRANSLATION] In this case, it is clear to the court that the first test has been met. In fact, there is no doubt, when we read the provisions of the complainant’s zoning by-law relating to signs, that they were passed in order to achieve the objective of maintaining a pleasant environment for the public by protecting it against visual pollution.

It also appears to the court that the second test, on the issue of minimal impairment, has been met. The by-law does not prohibit all forms of signs within the entire municipality. Rather, it limits signs to those loca-

l’affaire pénale suit son cours, M. Guignard contestant toujours la condamnation prononcée par la Cour municipale.

III. L’historique judiciaire

A. *Cour municipale*, [1997] J.Q. n° 5016 (QL)

Devant la Cour municipale, M. Guignard présente plusieurs moyens de défense. En premier lieu, il soutient que les procédures entreprises constituent un abus de droit. Ensuite, il plaide que le règlement municipal ne s’applique pas à ce type de publicité. Enfin, il prétend que le règlement, tel qu’interprété par la municipalité, porte une atteinte injustifiée à sa liberté d’expression protégée par l’al. 2b) de la *Charte*.

Le juge Lalande rejette tous ces moyens de défense. D’abord, il conclut que l’existence de procédures civiles entre M. Guignard et son assureur ne justifie pas l’arrêt des procédures pénales, même si celles-ci sont basées sur les mêmes faits, puisque les conséquences civiles d’une situation de fait doivent être distinguées de ses aspects pénaux.

Ensuite, le juge Lalande conclut que l’affiche constitue un « panneau » ou une « enseigne publicitaire » au sens du règlement de zonage étant donné que celui-ci ne fait pas de distinction entre la publicité positive et la publicité négative. L’illégalité de l’affiche étant établie, le juge Lalande passe ensuite à l’examen du moyen fondé sur la liberté d’expression. Il reconnaît que l’affichage constitue une forme d’expression protégée par l’al. 2b), mais conclut que l’atteinte est justifiée en vertu de l’article premier de la *Charte* (aux par. 24-26) :

Dans le présent dossier, il est manifeste pour le tribunal que le premier critère est rencontré. En effet, il ne fait pas de doute à la lecture des dispositions du règlement de zonage de la plaignante concernant l’affichage qu’elles ont été édictées afin d’atteindre l’objectif de préserver un cadre agréable pour les citoyens en les protégeant contre la pollution visuelle.

Quant au second critère, celui de l’atteinte minimale, il apparaît également au tribunal qu’il est respecté. Le règlement ne prohibe pas toute forme d’affichage sur l’ensemble du territoire municipal. Il limite plutôt l’affichage

6

7

8

tions where they are necessary, that is those places where an activity that may benefit from the sign is carried on. Moreover, it even permits signs in industrial zones relating to a business that is carried on in another zone.

Since the by-law both permits signs in locations where the business is carried on and, at least in one zone, permits signs off the site which is being advertised, the court concludes that there is reasonable proportionality between the measures used to limit freedom of expression and the objective sought to be achieved, namely preventing visual pollution.

The Municipal Court therefore rejected all the appellant's defences and convicted him of the offence with which he had been charged.

B. *Superior Court (Criminal Division)*, [1997] Q.J. No. 3213 (QL)

9 The appellant appealed unsuccessfully to the Superior Court under the *Code of Penal Procedure* of Quebec. After reviewing the by-law, Downs J. found that the Municipal Court had correctly interpreted the provisions in question and that they did not constitute an unjustified infringement of the constitutional guarantee of freedom of expression.

C. *Court of Appeal*

10 On November 12, 1997, Forget J.A. granted Guignard leave to appeal from the judgment of Downs J. On November 17, 1999, ruling on the merits, the Court of Appeal dismissed the appeal, stating simply that the earlier judgments were correct. Guignard was subsequently granted leave to appeal to this Court, [2000] 2 S.C.R. ix.

IV. Constitutional Questions

11 On January 19, 2001, the Chief Justice stated the following constitutional questions:

1. Do s. 14.1.5(p) and the definition of the expressions “enseigne” (sign) and “enseigne publicitaire” (advertising sign) in the *Règlement d’urbanisme de la Ville de Saint-Hyacinthe* 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”, can these limits be justified under s. 1 of the *Charter*?

aux seuls endroits où il est nécessaire, c’est-à-dire, là où une activité pouvant bénéficier de l’affichage est exercée. Par ailleurs, il permet même d’afficher dans les zones industrielles une activité exercée dans une autre zone.

Comme le règlement permet d’une part l’affichage sur les lieux où l’activité est exercée et d’autre part comme il permet au moins dans une zone d’afficher en dehors du site pour lequel la réclame est effectuée, le tribunal en vient donc à la conclusion qu’il existe une juste proportionnalité entre les mesures utilisées pour restreindre la liberté d’expression et l’objectif visé, soit éviter la pollution visuelle.

La Cour municipale écarte ainsi tous les moyens de défense de l’appelant et le déclare coupable de l’infraction reprochée.

B. *Cour supérieure (chambre criminelle)*, [1997] A.Q. n° 3213 (QL)

Conformément au *Code de procédure pénale* du Québec, l’appelant se pourvoit sans succès devant la Cour supérieure. Après un examen du règlement, le juge Downs conclut que la Cour municipale a interprété correctement les dispositions concernées et que celles-ci ne constituent pas une atteinte injustifiée à la garantie constitutionnelle de liberté d’expression.

C. *Cour d’appel*

Le 12 novembre 1997 le juge Forget accorde à M. Guignard la permission d’en appeler du jugement du juge Downs. Le 17 novembre 1999, statuant au fond, la Cour d’appel rejette le pourvoi sur le simple constat que les jugements antérieurs sont bien fondés. Monsieur Guignard obtient par la suite une autorisation d’interjeter appel devant notre Cour, [2000] 2 R.C.S. ix.

IV. Questions constitutionnelles

Le 19 janvier 2001 le Juge en chef formule les questions constitutionnelles suivantes :

1. L’article 14.1.5p) et la définition des expressions « enseigne » et « enseigne publicitaire » du *Règlement d’urbanisme de la Ville de Saint-Hyacinthe* 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*?

V. Statutory Provisions

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;

Règlement d'urbanisme n° 1200 de la Ville de Saint-Hyacinthe

[TRANSLATION]

2.2.4 Definitions

. . .

Sign:

Any writing (letters, words, numbers), any pictorial representation (drawing, engraving, photograph, illustration, image), any emblem (slogan, symbol, trade mark), any flag (banner, pennant, standard, streamer), any advertising billboard or any other similar object or similar means that:

is attached to, is part of or is placed on or outside a building or on land;

is used to notify, inform, announce, advertise or for other similar purposes.

. . .

Advertising sign:

Sign indicating at least the name of a company and drawing attention to a business, a product, a service or an entertainment carried on, sold or offered other than the property on which it is placed.

14.1.5 Prohibited Signs

The following signs are prohibited:

. . .

V. Dispositions législatives

Charte canadienne des droits et libertés

12

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;

Règlement d'urbanisme n° 1200 de la Ville de Saint-Hyacinthe

2.2.4 Définitions

. . .

Enseigne:

tout écrit (lettres, mots, chiffres), toute représentation picturale (dessin, gravure, photo, illustration, image), tout emblème (devise, symbole, marque de commerce), tout drapeau (bannière, fanion, oriflamme, banderole), tout panneau-réclame ou tout autre objet ou moyen semblable qui :

est attaché, fait partie ou est posé sur ou à l'extérieur d'un bâtiment ou sur le terrain;

est utilisé pour avertir, informer, annoncer, faire de la publicité ou pour d'autres motifs semblables.

. . .

Enseigne publicitaire :

enseigne indiquant au moins une raison sociale et attirant l'attention sur une entreprise, un produit, un service ou un divertissement mené, vendu ou offert sur un autre terrain que celui où elle a été placée.

14.1.5 Affichage interdit

L'affichage suivant est interdit :

. . .

(p) advertising signs and advertising billboards, except those located in industrial zones.

VI. Analysis

A. *Issues*

13

In this Court, the parties argued only the constitutional issue. In the Municipal Court, Guignard had proposed an alternative to that argument by suggesting a restrictive interpretation of the municipal by-law. As a rule, the courts must ensure that the impugned provisions of an Act or regulation can be interpreted in a manner that is consistent with the constitutional guarantees before submitting it to constitutional scrutiny. That is, they must avoid applying the provisions of the *Charter* prematurely, by first ascertaining whether an adequate alternative solution could be found by applying the relevant principles. For instance, in proceedings challenging the constitutional validity of a municipal by-law, the courts will first determine whether it complies with its enabling legislation (see *Nanaimo (City) v. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 S.C.R. 342, 2000 SCC 13; *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 S.C.R. 368). They will then ascertain whether these municipal powers have been exercised in a manner that complies with the general principles governing municipal by-laws. Ultimately, they must consider the meaning of the impugned provision of the by-laws and decide whether it can be interpreted in a manner that is consistent with the constitutional guarantee at issue.

14

In this case, there is no doubt that municipal legislation in Quebec authorizes the respondent's zoning by-law. The efforts made to find a more restrictive meaning that would make it consistent with freedom of expression were unsuccessful in the Municipal Court and were not repeated. Such an attempt would in any event have failed again, given the plain words of the by-law. In fact, the expression "advertising sign" in s. 2.2.4 of the *Règlement d'urbanisme n° 1200 de la Ville de Saint-Hyacinthe* refers to any sign that includes a trade name and attracts attention, either favourable or negative, to a business, product or service. The

p) les enseignes publicitaires et les panneaux-réclames, sauf dans les zones industrielles.

VI. Analyse

A. *Les questions en litige*

Devant notre Cour, les parties ont uniquement débattu de la question constitutionnelle. Devant la Cour municipale, M. Guignard avait proposé une alternative à ce débat en suggérant une interprétation restrictive du règlement municipal. En principe, les tribunaux doivent s'assurer que les dispositions contestées d'une loi ou d'un règlement peuvent être interprétées de façon conforme aux garanties constitutionnelles avant de procéder à un examen constitutionnel. Ils doivent en effet se garder de passer prématurément à la mise en œuvre des dispositions de la *Charte* en vérifiant, au préalable, si les principes pertinents ne permettraient pas de trouver une autre solution adéquate. Ainsi, dans un débat judiciaire mettant en cause la validité constitutionnelle d'un règlement municipal, les tribunaux examineront d'abord sa conformité avec la législation qui l'habilite (voir *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 342, 2000 CSC 13; *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368). Ensuite, ils vérifieront si ces pouvoirs municipaux ont été exercés de façon conforme aux principes généraux gouvernant la réglementation municipale. En dernière analyse, ils doivent se pencher sur le sens de la disposition réglementaire contestée et décider si elle peut être interprétée de façon à respecter la garantie constitutionnelle en jeu.

Dans le cas présent, il ne fait pas de doute que la législation municipale du Québec autorise le règlement de zonage de l'intimée. Les efforts déployés pour lui trouver un sens plus restreint qui en assurerait la conformité à la liberté d'expression n'ont eu aucun succès en Cour municipale et n'ont pas été repris. Une telle tentative serait de toute façon restée vaine vu le libellé du règlement. En effet, le terme « enseigne publicitaire » à l'art. 2.2.4 du *Règlement d'urbanisme n° 1200 de la Ville de Saint-Hyacinthe* désigne toute enseigne qui comporte une raison sociale et attire l'attention de façon favorable ou négative sur une entreprise, un produit ou un

appellant's sign is indisputably covered by this definition. The constitutional issue cannot therefore be avoided.

B. *Arguments of the Parties*

The appellant argues that the municipal by-law violates s. 2(b) of the *Charter* and is not justified by s. 1. He contends, more specifically, that the effect of s. 14.1.5 and the definitions of “sign” and “advertising sign” in s. 2.2.4 of the by-law is, for all practical purposes, to prohibit the posting of a consumer's unfavourable opinion of a business, product or service. He argues that the means adopted by the respondent to prevent visual pollution in the municipality are disproportionate, and needlessly infringe freedom of expression. In his statement of the relief sought, however, Guignard seems to be seeking to have the by-law read down, or perhaps to be excluded or exempted from the application of the by-law, while at the same time challenging its validity.

The respondent denies that its by-law violates the guarantee of freedom of expression. It recognizes that the appellant's sign conveys a meaning but contends that neither the purpose nor the effect of the by-law is to limit freedom of expression. It maintains that the aim of the impugned provisions is to prevent visual pollution and driver distraction. Finally, the respondent submits that the by-law does not violate the appellant's freedom of expression since publicizing a private dispute does not promote any of the three values underlying freedom of expression. The respondent identifies those values as the search for truth, participation in social or political decision-making and diversity in forms of individual self-fulfilment and human flourishing. This argument suggests that the appellant has failed even to establish any infringement of freedom of expression, which would mean that justification under s. 1 of the *Charter* is unnecessary. However, if this Court finds that the by-law limits freedom of expression, the respondent contends that the restriction is justified under s. 1 of the *Charter*, and that this exercise of municipal powers is accordingly

service. L'affiche de l'appellant est incontestablement visée par cette définition. Le débat constitutionnel ne saurait alors être évité.

B. *Prétentions des parties*

L'appellant plaide que le règlement municipal viole l'al. 2b) de la *Charte* et n'est pas sauvegardé par l'article premier. Il allègue plus particulièrement que le par. 14.1.5 et les définitions des termes « enseigne » et « enseigne publicitaire » à l'art. 2.2.4 du règlement ont pour effet, à toutes fins pratiques, d'interdire l'affichage d'une opinion défavorable d'un consommateur à l'endroit d'une entreprise, d'un produit ou d'un service. Il prétend que les moyens choisis par l'intimée pour prévenir la pollution visuelle dans la municipalité sont disproportionnés et portent inutilement atteinte à la liberté d'expression. Toutefois, dans ses conclusions, tout en mettant en cause la validité du règlement municipal, M. Guignard semble demander une interprétation atténuée, sinon une exclusion ou exemption de l'application du règlement.

De son côté, l'intimée nie que son règlement viole la garantie de liberté d'expression. Elle reconnaît que l'affiche de l'appellant transmet une signification mais allègue que le règlement n'a ni pour objet ni pour effet de restreindre la liberté d'expression. Elle soutient que les dispositions attaquées visent à prévenir la pollution visuelle et la distraction des automobilistes. Enfin, selon l'intimée, le règlement ne violerait pas la liberté d'expression de l'appellant puisque le fait de donner de la publicité à un litige privé ne promeut aucune des trois valeurs sous-tendant la liberté d'expression. L'intimée identifie ces valeurs comme étant la recherche de la vérité, la participation à la prise de décisions d'intérêt social ou politique et la diversité des formes d'enrichissement et d'épanouissement personnels. Cette argumentation suggère que l'appellant n'aurait même pas établi l'existence d'une atteinte à la liberté d'expression, ce qui rendrait inutile la justification sous l'article premier de la *Charte*. Cependant, si notre Cour conclut que le règlement limite la liberté d'expression, l'intimée allègue que cette restriction est justifiée par l'application de l'article premier de la *Charte*.

15

16

valid and the judgments of the Quebec courts should be upheld.

C. *Importance of Municipal Governments*

17 This Court has often reiterated the social and political importance of local governments. It has stressed that their powers must be given a generous interpretation because their closeness to the members of the public who live or work on their territory make them more sensitive to the problems experienced by those individuals. (See *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231; *Nanaimo (City) v. Rascal Trucking Ltd.*, *supra*; 114957 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, [2001] 2 S.C.R. 241, 2001 SCC 40.) Apart from the legislative framework and the general principles of administrative law that apply to them, municipal powers must be exercised in accordance with the principles of the *Charter*, as must all government powers.

18 Since we are dealing with a subject matter that falls within the legislative jurisdiction of the National Assembly of Quebec, it should be noted that Guignard could just as well have challenged the provisions in question on the basis of s. 3 of the *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12, which expressly protects freedom of opinion and expression. Because of the positions adopted by the parties, however, the analysis of the case will be confined to a consideration of the relevant provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. I shall begin by determining whether there is a limitation on freedom of expression and then examine the problem of justification.

D. *Freedom of Expression*

19 This Court attaches great weight to freedom of expression. Since the *Charter* came into force, it has on many occasions stressed the societal importance of freedom of expression and the special place it occupies in Canadian constitutional law. Very recently, in the highly sensitive context of an examination of the provisions of the *Criminal Code* relating to child pornography, McLachlin C.J. recalled

Cet exercice des pouvoirs municipaux serait donc valide et les jugements des tribunaux du Québec devraient être confirmés.

C. *L'importance des administrations municipales*

Notre Cour a fréquemment rappelé l'importance sociale et politique des administrations publiques locales. Elle a souligné que leurs pouvoirs devaient être interprétés généreusement parce que leurs relations de proximité avec les citoyens qui habitent ou travaillent sur leur territoire les rendent plus sensibles aux problèmes qu'ils connaissent (voir *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231; *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, précité; 114957 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 2001 CSC 40). Au-delà du cadre législatif et des principes généraux de droit administratif qui les régissent, les pouvoirs municipaux doivent être exercés conformément aux principes de la *Charte*, tout comme l'ensemble des pouvoirs détenus par les administrations publiques.

Comme on se trouve devant une matière relevant de la compétence législative de l'Assemblée nationale du Québec, il convient de noter que M. Guignard aurait tout aussi bien pu contester les dispositions en cause sur la base de l'art. 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12, qui protège expressément les libertés d'opinion et d'expression. En raison des positions adoptées par les parties, l'analyse du dossier se limitera toutefois à l'étude des dispositions pertinentes de la *Charte canadienne des droits et libertés*. J'examinerai d'abord l'existence d'une limitation à la liberté d'expression puis je passerai à l'étude du problème de la justification.

D. *La liberté d'expression*

Notre Cour attache une importance particulière à la liberté d'expression. Depuis l'entrée en vigueur de la *Charte*, elle a souligné à maintes reprises l'importance sociétale de la liberté d'expression et sa position privilégiée dans le droit constitutionnel canadien. Encore récemment, dans le contexte fort délicat de l'étude des dispositions du *Code criminel* sur la pornographie infantile, le juge en chef

the fundamental importance of freedom of expression to the life of every individual as well as to Canadian democracy. It protects not only accepted opinions but also those that are challenging and sometimes disturbing (*R. v. Sharpe*, [2001] 1 S.C.R. 45, 2001 SCC 2, at para. 21).

This freedom plays a critical role in the development of our society. It makes it possible for all individuals to express their views on any subject relating to life in society (see *Sharpe*, *supra*, at para. 23). The content of that freedom, which is very broad, includes forms of expression the importance and quality of which may vary. Some forms of expression, such as political speech, lie at the very heart of freedom of expression. (See *Sharpe*, at para. 23; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, at p. 976; *Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General)*, [1998] 1 S.C.R. 877.)

In applying s. 2(b) of the *Charter*, this Court has recognized the substantial value of freedom of commercial expression. The need for such expression derives from the very nature of our economic system, which is based on the existence of a free market. The orderly operation of that market depends on businesses and consumers having access to abundant and diverse information. Thus, in *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712, at pp. 766-67, this Court rejected the argument that commercial speech was not subject to the constitutional guarantee

[g]iven the earlier pronouncements of this Court to the effect that the rights and freedoms guaranteed in the Canadian *Charter* should be given a large and liberal interpretation, there is no sound basis on which commercial expression can be excluded from the protection of s. 2(b) of the *Charter*.

Similarly, in *Rocket v. Royal College of Dental Surgeons of Ontario*, [1990] 2 S.C.R. 232, which dealt with the constitutionality of a by-law limiting the right of dentists to advertise, this Court reiterated at p. 241 that advertising was a form of expression protected by s. 2(b) since it fostered informed economic choices:

McLachlin rappelait l'importance fondamentale de la liberté d'expression pour la vie de chaque citoyen ainsi que pour la démocratie canadienne. Elle protège non seulement les opinions acceptées, mais aussi celles qui contestent et parfois dérangeant (*R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 2001 CSC 2, par. 21).

Cette liberté joue un rôle critique dans le développement de notre société. Elle confère à tous la possibilité de s'exprimer sur l'ensemble des sujets qui concernent la vie en société (voir *Sharpe*, précité, par. 23). Très large, son contenu incorpore des formes d'expression d'importance et de qualité variables. Certaines, comme le discours politique, se trouvent au cœur même de la liberté d'expression (voir *Sharpe*, par. 23; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, p. 976; *Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 877).

Dans l'application de l'al. 2b) de la *Charte*, notre Cour a reconnu une valeur considérable à la liberté d'expression commerciale. La nécessité de cette dernière découle de la nature même de notre régime économique qui est fondé sur l'existence d'un libre marché. Or, le fonctionnement harmonieux de ce marché repose sur l'accès des entreprises et des consommateurs à une information abondante et diversifiée. Ainsi, dans l'arrêt *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, p. 766-767, notre Cour a rejeté l'argument d'après lequel le discours commercial ne relevait pas de la garantie constitutionnelle

[é]tant donné que cette Cour a déjà affirmé à plusieurs reprises que les droits et libertés garantis par la *Charte* canadienne doivent recevoir une interprétation large et libérale, il n'y a aucune raison valable d'exclure l'expression commerciale de la protection de l'al. 2b) de la *Charte*.

De même, dans l'affaire *Rocket c. Collège royal des chirurgiens dentistes d'Ontario*, [1990] 2 R.C.S. 232, qui portait sur la constitutionnalité d'un règlement limitant le droit des dentistes de faire de la publicité, notre Cour a réitéré à la p. 241 que la publicité était une forme d'expression protégée par l'al. 2b) puisqu'elle favorisait des choix économiques éclairés :

20

21

22

The first question is whether the protection conferred by s. 2(b) applies to commercial speech, such as advertising. The argument against applying s. 2(b) to commercial speech rests on the proposition that the *Charter* was not intended to protect economic interests. This argument has been rejected by this Court on the ground that advertising involves more than economics. In *Ford* . . . , the Court noted advertising's intrinsic value as expression, the protection afforded to the recipients of advertising as well as the advertisers, and the importance of fostering informed economic choices to individual fulfillment and autonomy.

See also *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199.

23

The decisions of this Court accordingly recognize that commercial enterprises have a constitutional right to engage in activities to inform and promote, by advertising. As we know and can attest, sometimes with mixed feelings, the ubiquitous presence of advertising is a defining characteristic of western societies. Usually, it attempts to convey a positive message to potential consumers. However, it sometimes involves comparisons and may even be negative. On the other hand, consumers also have freedom of expression. This sometimes takes the form of "counter-advertising" to criticize a product or make negative comments about the services supplied. Within limits prescribed by the legal principles relating to defamation, every consumer enjoys this right. Consumers may express their frustration or disappointment with a product or service. Their freedom of expression in this respect is not limited to private communications intended solely for the vendor or supplier of the service. Consumers may share their concerns, worries or even anger with other consumers and try to warn them against the practices of a business. Given the tremendous importance of economic activity in our society, a consumer's "counter-advertising" assists in circulating information and protecting the interests of society just as much as does advertising or certain forms of political expression. This type of communication may be of considerable social importance, even beyond the merely commercial sphere.

La première question est de savoir si la protection accordée par l'al. 2b) s'applique au discours commercial comme la publicité. L'argument invoqué contre l'application de l'al. 2b) au discours commercial s'appuie sur la proposition selon laquelle la *Charte* n'était pas destinée à protéger des intérêts économiques. Notre Cour a rejeté cet argument pour le motif que la publicité englobe plus que les intérêts économiques. Dans l'arrêt *Ford* [. . .], la Cour a souligné la valeur intrinsèque de la publicité comme forme d'expression, la protection accordée aux personnes visées par la publicité de même qu'aux annonceurs et l'importance de favoriser des choix économiques éclairés pour l'autonomie et l'épanouissement personnels des particuliers.

Voir aussi *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199.

La jurisprudence de notre Cour reconnaît ainsi aux entreprises commerciales le droit constitutionnel de se livrer à des activités d'information et de promotion par voie publicitaire. Comme on le sait et comme on l'éprouve, parfois avec des sentiments divers, la publicité commerciale caractérise les sociétés occidentales par son omniprésence. Le plus souvent, elle tente de transmettre un message positif à des consommateurs potentiels. Toutefois, il arrive qu'elle soit comparative, sinon négative. En contrepartie, les consommateurs jouissent aussi d'une liberté d'expression. Elle se manifeste parfois sous la forme d'une contre-publicité destinée à critiquer un produit ou à commenter de façon négative la prestation de services. Dans des limites établies par les principes juridiques relatifs à la diffamation, ce droit appartient à chaque consommateur. Celui-ci peut exprimer sa frustration ou sa déception à l'égard d'un produit ou d'un service. Sa liberté d'expression n'est pas limitée à cet égard à une communication privée destinée au seul vendeur ou fournisseur de services. Il peut partager ses préoccupations, ses inquiétudes ou même sa colère avec les autres consommateurs et chercher à les mettre en garde contre les pratiques d'une entreprise. Vu l'importance majeure de l'activité économique dans notre société, la contre-publicité du consommateur contribue tout autant à l'échange d'information et à la protection d'intérêts sociétaux que la publicité ou certaines formes d'expression politique. Ce type de communication peut avoir une importance sociale considérable, au-delà même du domaine purement commercial.

“Counter-advertising” is not merely a reaction to commercial speech, and is not a form of expression derived from commercial speech. Rather, it is a form of the expression of opinion that has an important effect on the social and economic life of a society. It is a right not only of consumers, but of citizens.

In this respect, simple means of expression such as posting signs or distributing pamphlets or leaflets or, these days, posting messages on the Internet are the optimum means of communication for discontented consumers. The media are still often beyond their reach because of the cost. In *Ramsden v. Peterborough (City)*, [1993] 2 S.C.R. 1084, this Court stressed the importance of signs as an effective and inexpensive means of communication for individuals and groups that do not have sufficient economic resources. Signs, which have been used for centuries to communicate political, artistic or economic information, sometimes convey forceful messages. Signs, in various forms, are thus a public, accessible and effective form of expressive activity for anyone who cannot undertake media campaigns. (See *Ramsden*, at pp. 1096-97; see also *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*, [1991] 1 S.C.R. 139, at p. 198.)

By restricting the right to use this optimum means of expression to certain designated places, the impugned by-law directly infringes freedom of expression. This infringement impacts especially on the freedom of expression of a person who does not have access to substantial financial resources. A limitation of this nature can in fact deprive that person of the only means of expression that are truly accessible to him or her. Even when a legislative or regulatory provision is neutral in appearance, it can have a major impact on the ability of a person or group to engage in expressive activity (see *Irwin Toy*, at pp. 974-75).

E. *Impact of the By-law*

I readily concede that the impugned provisions of the zoning by-law were certainly not

En effet, elle ne se limite pas à une réaction au discours commercial et ne constitue pas une forme d’expression dérivée de celui-ci. Elle représente plutôt une forme d’expression d’opinion importante sur la vie sociale et économique de la société. Elle appartient non seulement au consommateur, mais aussi au citoyen.

À cet égard, les moyens d’expression simples, comme l’affichage ou la distribution de pamphlets ou de feuillets, ou déjà aujourd’hui, les messages sur Internet, constituent pour les consommateurs mécontents des modes privilégiés de communication. En effet, le recours aux médias reste souvent hors de leur portée en raison de leurs coûts. Dans *Ramsden c. Peterborough (Ville)*, [1993] 2 R.C.S. 1084, notre Cour a rappelé l’importance de l’affichage comme moyen de communication efficace et peu coûteux pour les particuliers et les groupes dépourvus de ressources économiques suffisantes. Utilisées depuis des siècles pour communiquer des renseignements de nature politique, artistique ou économique, les affiches transmettent des messages parfois percutants. Sous des formes diverses, l’affichage constitue ainsi une forme d’activité expressive publique, accessible et efficace pour qui ne peut recourir aux campagnes médiatiques (voir *Ramsden*, p. 1096-1097; voir aussi *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139, p. 198).

En restreignant à certains endroits désignés le droit d’utiliser ce mode privilégié d’expression, le règlement contesté porte directement atteinte à la liberté d’expression. Cette atteinte affecte particulièrement la liberté d’expression d’une personne qui ne dispose pas de moyens financiers importants. Une telle limitation peut en effet avoir pour conséquence de priver cette personne des seuls moyens d’expression qui lui sont réellement accessibles. Même d’apparence neutre, une disposition législative ou réglementaire peut avoir un impact majeur sur la possibilité d’expression d’une personne ou d’un groupe (voir *Irwin Toy*, p. 974-975).

E. *L’impact du règlement municipal*

Je concède volontiers que les dispositions contestées du règlement de zonage n’ont sûrement pas

24

25

26

27

designed with a view to preventing a consumer or member of the public from engaging in “counter-advertising”. However, the by-law prohibits the posting of advertising except in industrial zones or on the site where the commercial activity is carried on (*Règlement d’urbanisme n° 1200 de la Ville de Saint-Hyacinthe*, s. 14.1.5(p)). The definition of “advertising sign” includes any kind of sign that refers to a particular business by name. The definition is clear in this regard. Section 2.2.4 defines an advertising sign as a [TRANSLATION] “sign showing at least a trade name and drawing attention to a business, a product, a service or an entertainment carried on, sold or offered on a property other than the property on which it is placed”. If a sign includes a trade name, the by-law prohibits placing it elsewhere than in the location where the commercial activity takes place or in an industrial zone. No distinction is made in this regard between favourable advertising and negative advertising. If the by-law is applied literally, its effect is to make it impossible for any individual to post signs criticising the practices, products or services of a business. The two options available to an individual are to obtain the prior authorization of the business in order to be able to erect the sign on the premises where the commercial activity is carried on and to purchase or lease a site in an industrial zone. While the latter option presupposes the availability of financial resources, the former would obviously call for a miracle. The most accessible and effective form of expression for an individual such as Guignard is, for all practical purposes, prohibited. Guignard has therefore established an infringement of his freedom of expression. It is now up to the municipality to establish that the by-law is reasonable and to show that it is consistent with the values of a free and democratic society, under s. 1 of the *Charter*.

F. *Justification*

In *Sharpe*, *supra*, McLachlin C.J. summarized the onus imposed on the public authority under s. 1 of the *Charter* as follows. To justify the intrusion on free expression, a government must demonstrate, through evidence supplemented by common sense and inferential reasoning, that the impugned

été conçues dans le but d’empêcher un consommateur ou un citoyen de faire de la contre-publicité. Cependant, le règlement interdit l’affichage publicitaire sauf en zone industrielle ou sur le lieu où est exercée l’activité commerciale (*Règlement d’urbanisme n° 1200 de la Ville de Saint-Hyacinthe*, par. 14.1.5p)). La définition du terme « enseigne publicitaire » inclut tout type d’affiche désignant nominativement une entreprise particulière. La définition à cet égard est claire. L’article 2.2.4 définit une enseigne publicitaire comme une « enseigne indiquant au moins une raison sociale et attirant l’attention sur une entreprise, un produit, un service ou un divertissement mené, vendu ou offert sur un autre terrain que celui où elle a été placée ». Dès qu’une affiche comporte une raison sociale, le règlement interdit de la placer ailleurs qu’à l’endroit où se déroule l’activité commerciale ou en zone industrielle. Aucune distinction n’est faite à cet égard entre la promotion publicitaire favorable et la publicité négative. Appliqué à la lettre, ce règlement a pour effet de priver tout citoyen de la possibilité d’afficher pour dénoncer les pratiques, produits ou services d’une entreprise. Les deux options qui s’offrent à un citoyen consistent à obtenir l’autorisation préalable de l’entreprise afin de pouvoir installer l’affiche sur les lieux même de l’activité commerciale et à acheter ou louer un emplacement en zone industrielle. Alors que cette dernière option suppose la disponibilité de moyens financiers, la première relève manifestement du miracle. Le mode d’expression le plus accessible et efficace pour un citoyen comme M. Guignard est à toutes fins pratiques interdit. Monsieur Guignard a donc établi une atteinte à sa liberté d’expression. Il appartient maintenant à la municipalité d’établir le caractère raisonnable du règlement et d’en démontrer la conformité aux valeurs d’une société démocratique en vertu de l’article premier de la *Charte*.

F. *La justification*

Dans l’arrêt *Sharpe*, précité, le juge en chef McLachlin résumait ainsi le fardeau imposé à l’autorité publique par l’article premier de la *Charte*. Pour justifier une atteinte à la liberté d’expression, les pouvoirs publics doivent établir, au moyen d’une preuve complétée par le bon sens et le raisonnement

law meets the tests set out in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, and refined in *Dagenais v. Canadian Broadcasting Corp.*, [1994] 3 S.C.R. 835, and *Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General)*, *supra*. The goal of the impugned law must be pressing and substantial. The law must be proportionate to the goal in the sense of furthering the goal, being carefully tailored to avoid excessive impairment of the right, and productive of benefits that outweigh the detriment to freedom of expression. (See *Sharpe*, at para. 78; P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (loose-leaf ed.), vol. 2, at pp. 35-16 and 35-17; H. Brun and G. Tremblay, *Droit constitutionnel* (3rd ed. 1997), at pp. 930-36; M. Rothstein, “Section 1: Justifying Breaches of Charter Rights and Freedoms” (1999-2000), 27 *Man. L.J.* 171.)

In this case, in addition to denying that the constitutional guarantee had in any way been violated, the respondent argued, in the alternative, that its by-law was justified under s. 1 of the *Charter* on the ground that it was designed to prevent visual pollution and driver distraction. The justification process is not limited to the objective defined. The other tests must also be met, including demonstration of a rational connection, minimal impairment and proportionality. An examination of the practical effects of the by-law shows that the respondent did not meet any of the tests involved in the justification process. To be sure, the prevention of visual pollution is a reasonable objective. The creation of zones is an appropriate urban planning exercise that is authorized by the Act and is very common in most municipalities. It is easy to understand the reasons that prompt municipalities not to allow any kind of sign, in any place and at any time. It is a matter of maintaining a pleasant environment for the residents. However, as it stands, the respondent’s by-law prohibits only those signs that expressly indicate the trade name of a commercial enterprise in residential areas. All other types of signs of a more generic nature are exempt from the by-law. Thus, if Guignard had merely stated on his sign “Don’t trust insurance companies” without anything further, or “Don’t trust the insurance company located at this

par déduction, que la disposition attaquée satisfait aux critères énoncés dans l’arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, et précisés dans les arrêts *Dagenais c. Société Radio-Canada*, [1994] 3 R.C.S. 835, et *Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général)*, précité. L’objectif poursuivi par la disposition attaquée doit être urgent et réel. La disposition doit être proportionnelle à l’objectif poursuivi, en ce sens qu’elle doit favoriser la réalisation de cet objectif, être soigneusement conçue pour éviter toute atteinte excessive au droit et produire des avantages qui l’emportent sur les effets négatifs de l’atteinte à la liberté d’expression (voir *Sharpe*, par. 78; P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (éd. feuilles mobiles), vol. 2, p. 35-16 et 35-17; H. Brun et G. Tremblay, *Droit constitutionnel* (3^e éd. 1997), p. 930-936; M. Rothstein, « Section 1 : Justifying Breaches of Charter Rights and Freedoms » (1999-2000), 27 *Man. L.J.* 171).

En l’espèce, en plus de nier toute violation de la garantie constitutionnelle, l’intimée a plaidé subsidiairement que son règlement se justifiait par l’application de l’article premier de la *Charte* au motif qu’il visait à prévenir la pollution visuelle et la distraction des automobilistes. Or, le processus de justification ne se limite pas à la définition d’un objectif. Il faut encore que les autres critères soient respectés, notamment la démonstration d’un lien rationnel, d’une atteinte minimale et d’effets proportionnés. L’examen des effets pratiques du règlement démontre que l’intimée ne satisfait à aucun de ces critères du processus de justification. Certes, la prévention de la pollution visuelle représente un objectif raisonnable. La création de zones constitue un exercice approprié d’aménagement du territoire qui est autorisé par la loi et fort généralisé dans la plupart des municipalités. On conçoit bien les raisons qui incitent les municipalités à ne pas permettre toutes formes d’affiches en tous lieux et en tous temps. Il y va du maintien d’un milieu de vie agréable pour les citoyens. Cependant, tel que rédigé, le règlement de l’intimée n’interdit dans les zones résidentielles que les affiches mentionnant expressément la raison sociale d’une entreprise commerciale. Tous les autres types d’affiche à caractère plus générique échappent au règlement municipal. Ainsi,

address”, or “Purchase your insurance elsewhere than in Saint-Hyacinthe”, his sign would have complied with the by-law, even though it was just as polluting from a visual point of view as a billboard bearing the trade name “Commerce Group”. These difficulties illustrate the arbitrary nature of the ban and of the distinctions that underlie it.

30 On the question of minimal impairment, the by-law in question is not a reasonable solution as among the solutions normally available to a government within the latitude it has to make these judgments. The by-law severely curtails Guignard’s freedom to express his dissatisfaction with the practices of his insurance company publicly. It forces him to use advertising methods that presuppose the availability of adequate financial resources. Alternatively, it restricts him to private or virtually private communications such as distributing leaflets in the neighbourhood around his property, which is undoubtedly less effective, to convey to the public his opinion about the quality of his insurer’s services.

31 Finally, the impact of the by-law on Guignard’s freedom of expression is disproportionate to any benefit that it secures for the municipality. In this respect, we have seen that posting signs is an optimum means of expression for individuals (see *Ramsden*, at p. 1102). By limiting that means of expression, the by-law amounts to a serious and unjustified infringement of a form of expression that has been commonly used for a long time and is closely connected to the values underlying the protection of freedom of expression.

32 The only appropriate remedy in this case is a declaration that the provisions of the municipal by-law the appellant has challenged are invalid. Because of the considerable overlap between the definitions and the provision imposing the ban, the declaration of nullity must apply to both the definition and the ban itself. That is the relief that follows from the type of challenge that was brought. A solution that applied solely and personally to the appellant would

M. Guignard se serait-il contenté d’inscrire sur son affiche « méfiez-vous des assureurs » sans plus ou, « méfiez-vous de l’assureur situé à telle adresse », ou « assurez-vous ailleurs qu’à Saint-Hyacinthe », que son affiche aurait respecté le règlement municipal, bien qu’aussi polluante au point de vue visuel qu’un panneau portant la raison sociale de Groupe Commerce. Ces difficultés illustrent d’ailleurs le caractère arbitraire de l’interdiction et des distinctions dont elle dépend.

Sur le plan de l’atteinte minimale, le règlement en cause ne constitue pas une solution raisonnable parmi celles normalement laissées à la marge d’appréciation de l’administration publique. La réglementation restreint gravement la liberté de M. Guignard d’exprimer publiquement son mécontentement vis-à-vis les pratiques de son assureur. Elle l’oblige à recourir à des modes de publicité qui supposent la disponibilité de moyens financiers adéquats. Alternativement, elle le restreint à des communications privées ou presque, comme la distribution de quelques tracts dans le voisinage de son immeuble, sans doute beaucoup moins efficaces, pour transmettre au public son opinion sur la qualité des services de son assureur.

Enfin, la réglementation a un impact disproportionné sur la liberté d’expression de M. Guignard par rapport à tout avantage qu’elle confère à la municipalité. À cet égard, on a vu que l’affichage demeure un mode d’expression privilégié pour le particulier (voir *Ramsden*, p. 1102). En limitant celui-ci, le règlement municipal porte atteinte de façon grave et injustifiée à une forme d’expression en usage courant depuis longtemps et étroitement liée aux valeurs qui sous-tendent la protection de la liberté d’expression.

Le seul remède approprié en l’espèce est l’invalidation des dispositions du règlement municipal qu’attaque l’appellant. En raison de l’imbrication étroite des définitions et de la disposition prohibitive, la déclaration de nullité doit porter tant sur la définition que sur l’interdiction elle-même. Cette conclusion découle du type de contestation engagée. Une solution limitée à la seule personne de l’appellant ne réglerait pas de façon satisfaisante le

not satisfactorily resolve the legal problem before us. However, given the importance of the zoning by-law in municipal land use planning and the risk of creating acquired rights, during a period in which there was a legal vacuum, which could be set up against a subsequent by-law, that relief must be tempered by suspending the declaration of invalidity for a period of six months, to give the municipality an opportunity to revise its by-law. It will no doubt be in the respondent's interests to rethink the definition of "advertising sign", in particular, and more clearly identify the real objectives of the bans imposed. The appellant must therefore be acquitted of the charge against him.

VII. Costs

The appellant is entitled to his costs in this Court. Moreover, for the other proceedings in the case, which are governed by the *Code of Penal Procedure* of Quebec, it is appropriate to award the appellant costs assessed as a lump sum of \$2,000 for all the proceedings in the Court of Appeal, the Superior Court and the Municipal Court as well as the disbursements incurred.

VIII. Conclusion

For these reasons, the appeal is allowed, the definition of "enseigne" (sign) and "enseigne publicitaire" (advertising sign) in s. 2.2.4 of the *Règlement d'urbanisme n° 1200 de la Ville de Saint-Hyacinthe* and s. 14.1.5(p) of the *Règlement* are declared invalid. The declaration of invalidity is suspended for a period of six months. The judgments of the Quebec Court of Appeal, the Superior Court and the Municipal Court are set aside and the appellant is acquitted of the charge against him with costs in this Court and costs limited to a \$2,000 fee plus disbursements incurred in the Quebec Court of Appeal, the Superior Court (Criminal Division) and the Municipal Court of Saint-Hyacinthe.

The constitutional questions are answered as follows:

1. Do s. 14.1.5(p) and the definition of the expressions "enseigne" (sign) and "enseigne publicitaire" (advertising sign) in the *Règlement d'urbanisme de*

problème juridique en cause. Cependant, compte tenu de l'importance du règlement de zonage dans l'aménagement du territoire municipal et du risque de création de droits acquis opposables à une réglementation ultérieure, pendant une période de vide juridique, cette conclusion doit être modulée par une suspension de l'invalidité pour une période de six mois afin de permettre à la municipalité de revoir son règlement. L'intimée aura sans doute avantage à repenser notamment la définition du mot « enseigne publicitaire » et à mieux identifier les objectifs réels des dispositions prohibitives. L'appelant doit alors être acquitté de l'accusation portée contre lui.

VII. Les dépens

L'appelant a droit à ses dépens devant notre Cour. Par ailleurs, pour les autres étapes du dossier, régies par le *Code de procédure pénale* du Québec, il est approprié d'accorder à l'appelant des dépens évalués forfaitairement à 2000 \$ pour l'ensemble des procédures devant la Cour d'appel, la Cour supérieure et la Cour municipale, ainsi que les débours.

VIII. Conclusion

Pour ces motifs, le pourvoi est accueilli, la définition des mots « enseigne » et « enseigne publicitaire » à l'art. 2.2.4 du *Règlement d'urbanisme n° 1200 de la Ville de Saint-Hyacinthe* et le par. 14.1.5p) de ce même règlement sont déclarés invalides. La déclaration d'invalidité est suspendue pour une période de six mois. Les jugements de la Cour d'appel du Québec, de la Cour supérieure et de la Cour municipale sont cassés et l'appelant est acquitté de l'accusation portée contre lui avec dépens devant notre Cour; il a droit à des dépens limités à 2000 \$ au titre des honoraires et à ses débours devant la Cour d'appel du Québec, la Cour supérieure (chambre criminelle) et la Cour municipale de Saint-Hyacinthe.

Les questions constitutionnelles reçoivent les réponses suivantes :

1. L'article 14.1.5p) et la définition des expressions « enseigne » et « enseigne publicitaire » du *Règlement d'urbanisme de la Ville de Saint-Hyacinthe*

33

34

35

la Ville de Saint-Hyacinthe limit the right guaranteed by s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Answer: Yes.

2. If the answer to Question 1 is “yes”, can these limits be justified under s. 1 of the *Charter*?

Answer: No.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Boivin Payette, Montréal.

Solicitors for the respondent: Forest Guilmain Arpin, Saint-Hyacinthe.

limitent-ils le droit garanti par l’al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Réponse: Oui.

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*?

Réponse: Non.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l’appelant : Boivin Payette, Montréal.

Procureurs de l’intimée : Forest Guilmain Arpin, Saint-Hyacinthe.