

**Her Majesty The Queen in Right of  
Canada** *Appellant*

v.

**Comité pour la République du Canada —  
Committee for the Commonwealth of  
Canada, François Lépine and Christiane  
Deland** *Respondents*

and

**The Attorney General for Ontario, Watch  
Tower Bible and Tract Society of Canada,  
Kenneth Arthur Little and Thomas Richard  
Jones** *Interveners*

INDEXED AS: COMMITTEE FOR THE COMMONWEALTH OF  
CANADA v. CANADA

File No.: 20334.

1990: May 22; 1991: January 25.

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

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

*Constitutional law — Charter of Rights — Freedom  
of expression — Airport officials forbidding distributing  
of political pamphlets — Federal regulations prohibit-  
ing advertising or soliciting at airports — Whether reg-  
ulations infringe s. 2(b) of Canadian Charter of Rights  
and Freedoms — If so, whether infringement justifiable  
under s. 1 of Charter — Government Airport Conces-  
sion Operations Regulations, SOR/79-373, s. 7(a), (b).*

*Constitutional law — Charter of Rights — Reasona-  
ble limits — Airport officials forbidding distributing of  
political pamphlets — Respondent's freedom of expres-  
sion infringed — Federal regulations prohibiting adver-  
tising or soliciting at airports — Whether regulations  
encompass political activities — Whether action of offi-  
cials constitutes a limit prescribed by law — Canadian  
Charter of Rights and Freedoms, s. 1 — Government*

\* Chief Justice at the time of judgment.

**Sa Majesté la Reine du chef du  
Canada** *Appelante*

c.

a

**Comité pour la République du  
Canada—Committee for the  
Commonwealth of Canada, François Lépine  
et Christiane Deland** *Intimés*

b

et

**c Le procureur général de l'Ontario, Watch  
Tower Bible and Tract Society of Canada,  
Kenneth Arthur Little et Thomas Richard  
Jones** *Intervenants*

d

RÉPERTORIÉ: COMITÉ POUR LA RÉPUBLIQUE DU CANADA  
c. CANADA

N<sup>o</sup> du greffe: 20334.

e 1990: 22 mai; 1991: 25 janvier.

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

f

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté  
d'expression — Interdiction par des fonctionnaires d'aé-  
roport de distribuer des brochures politiques — Règle-  
ment fédéral interdisant la publicité ou la sollicitation  
dans les aéroports—Le règlement viole-t-il l'art. 2b) de  
la Charte canadienne des droits et libertés? — Dans  
l'affirmative, la violation est-elle justifiable en vertu de  
l'article premier de la Charte? — Règlement sur l'ex-  
ploitation de concessions aux aéroports du gouverne-  
ment, DORS/79-373, art. 7a), b).*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Limites  
raisonnables — Interdiction par des fonctionnaires  
d'aéroport de distribuer des brochures politiques —  
Atteinte à la liberté d'expression des intimés — Règle-  
ment fédéral interdisant la publicité ou la sollicitation  
dans les aéroports — Le règlement s'applique-t-il aux  
activités politiques? — L'action des fonctionnaires  
constitue-t-elle une limite prescrite par une règle de*

\* Juge en chef à la date du jugement.

*Airport Concession Operations Regulations, SOR/79-373, s. 7(a), (b).*

*Transportation — Airports — Airport officials forbidding distributing of political pamphlets — Federal regulations prohibiting advertising or soliciting at airports — Whether regulations infringe freedom of expression guaranteed in s. 2(b) of Canadian Charter of Rights and Freedoms — Whether government's proprietary rights allow it to control all activity on its property as it sees fit — Government Airport Concession Operations Regulations, SOR/79-373, s. 7(a), (b).*

Respondents L and D were at an airport telling passers-by about the respondent committee and its goals and recruiting members when they were asked by an R.C.M.P. officer to cease their activities. The airport's assistant manager confirmed to them that such political propaganda activities were not permitted, as ss. 7(a) and 7(b) of the *Government Airport Concession Operations Regulations* prohibited the conducting of any business or undertaking, commercial or otherwise, and any advertising or soliciting at an airport, except as authorized in writing by the Minister. The trial judge granted respondents' action for a declaration that appellant had not respected their fundamental freedoms. The Federal Court of Appeal affirmed the judgment. This appeal is to determine whether ss. 7(a) and 7(b) of the *Regulations* are inconsistent with the freedom of expression guaranteed in s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and if so, whether they are a reasonable limit under s. 1 of the *Charter*.

*Held:* The appeal should be dismissed; respondents' freedom of expression was infringed.

*Per* Lamer C.J. and Sopinka J.: The government's right of ownership, as a consequence of its special nature, cannot of itself authorize an infringement of the freedom guaranteed by s. 2(b) of the *Charter*. When a person claims that his freedom of expression was infringed while he was trying to express himself in a place owned by the government, the interests at issue must be examined, namely the interest of the individual wishing to express himself in a place suitable for such expression and the interest of the government, which must ensure effective operation of the place owned by it. An individual will thus only be free to communicate in such a place if the form of expression he uses is compatible with the principal function or intended purpose of

droit? — *Charte canadienne des droits et libertés, art. 1 — Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement, DORS/79-373, art. 7a), b).*

*Transports — Aéroports — Interdiction par des fonctionnaires d'aéroport de distribuer des brochures politiques — Règlement fédéral interdisant la publicité ou la sollicitation dans les aéroports — Le règlement viole-t-il la liberté d'expression garantie à l'art. 2b) de la Charte canadienne des droits et libertés? — Les droits de propriétaire du gouvernement lui permettent-ils de contrôler toute activité dans sa propriété comme bon lui semble? — Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement, DORS/79-373, art. 7a), b).*

Les intimés L et D étaient dans un aéroport, en train d'expliquer aux passants les objectifs du comité intime et de recruter des membres, lorsqu'un agent de la GRC leur a demandé de cesser leurs activités. Le directeur adjoint de l'aéroport leur a confirmé que ces activités de propagande politique étaient prohibées car les al. 7a) et b) du *Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement* interdisaient de se livrer à une activité ou à une entreprise, commerciale ou autre, et de faire de la publicité ou de la sollicitation dans un aéroport, à moins d'avoir obtenu une autorisation écrite du Ministre. Le juge de première instance a accueilli l'action des intimés visant à obtenir une déclaration portant que l'appelante n'avait pas respecté leurs libertés fondamentales. La Cour d'appel fédérale a confirmé ce jugement. Le présent pourvoi vise à déterminer si les al. 7a) et 7b) du *Règlement* violent la liberté d'expression garantie à l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et, dans l'affirmative, si leur application est justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte*.

*Arrêt:* Le pourvoi est rejeté; la liberté d'expression des intimés a été violée.

*Le juge en chef* Lamer et le juge Sopinka: Le droit de propriété du gouvernement, en raison de sa nature particulière, ne peut, à lui seul, permettre la violation de la liberté garantie par l'al. 2b) de la *Charte*. Lorsqu'une personne invoque que sa liberté d'expression a été violée alors qu'elle tentait de s'exprimer dans un lieu dont le gouvernement est propriétaire, il faut examiner les intérêts en cause, soit l'intérêt de l'individu qui désire s'exprimer dans un lieu favorable à l'expression, et l'intérêt du gouvernement qui doit veiller au bon fonctionnement du lieu dont il est propriétaire. Un individu ne sera donc libre de s'exprimer dans un tel lieu que si la forme d'expression qu'il emploie est compatible avec la fonction ou destination principale de ce lieu et n'a pas

the place and does not have the effect of depriving the citizens as a whole of the effective operation of government services and undertakings. If the expression takes a form that contravenes the function of the place, such a form of expression will not fall under s. 2(b). It is only after the complainant has proved that his form of expression is compatible with the function of the place that the justifications which may be put forward under s. 1 of the *Charter* can be analysed.

In this case respondents' activities at the airport benefited from the protection of s. 2(b) of the *Charter*. The distribution of pamphlets and discussion with certain members of the public are in no way incompatible with the airport's primary function, that of accommodating the needs of the travelling public. An airport is a thoroughfare, which in its open areas or waiting areas can accommodate expression without the effectiveness or function of the place being in any way threatened. There was thus a limitation on the freedom of expression enjoyed by respondents when the airport manager ordered them to cease their activities. However, in the absence of a limit prescribed by law, this limitation cannot be justified under s. 1 of the *Charter*. The language of ss. 7(a) and 7(b) of the Regulations, analysed in the context of the section and of the Regulations as a whole, prohibits only undertakings of a commercial nature and does not cover political propaganda. Section 7 is accordingly not applicable in this case. The limitation imposed on respondents' freedom of expression arose from the action taken by the airport manager, a government official, who ordered them to cease their activities. Although this action was based on an established policy or internal directive, it cannot be concluded from this that there was a "law" which could be justified under s. 1 of the *Charter*. The government's internal directives or policies differ essentially from statutes and regulations in that they are generally not published and so are not known to the public. Moreover, they are binding only on government officials and may be amended or cancelled at will.

*Per La Forest J.*: Freedom of expression, while it does not encompass the right to use any and all government property for purposes of disseminating views on public matters, does include the right to use streets and parks which are dedicated to the use of the public, subject to reasonable limitation to ensure their continued use for the purposes to which they are dedicated. This should include areas of airports frequented by travellers and members of the public. The blanket prohibition against the use of such areas for the purpose of the expression

pour conséquence de priver l'ensemble des citoyens de l'opération efficace des services et entreprises gouvernementaux. Si l'expression adoptée est une forme qui contrevient la fonction de l'endroit, une telle forme d'expression ne relèvera pas de l'al. 2b). Ce n'est qu'une fois que le plaignant aura prouvé que la forme d'expression qu'il a utilisée est compatible avec la fonction de l'endroit que l'on procédera à l'analyse des justifications pouvant être apportées sous l'article premier de la *Charte*.

En l'espèce, les activités des intimés à l'aéroport bénéficiaient de la protection de l'al. 2b) de la *Charte*. La distribution de dépliants et la discussion avec certains membres du public ne sont pas incompatibles avec la fonction principale de l'aéroport, c.-à-d. répondre aux besoins du public voyageur. Un aéroport est un endroit de passage qui, dans ses aires libres ou ses aires d'attente, peut permettre l'expression sans que l'efficacité ou la fonction du lieu ne soit de quelque façon menacée. Il y a donc eu restriction de la liberté d'expression dont jouissent les intimés lorsque le directeur de l'aéroport leur a ordonné de cesser leurs activités. Toutefois, cette restriction, en l'absence d'une règle de droit, ne peut être justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte*. Les termes des al. 7a) et 7b) du Règlement, analysés dans le contexte de l'article et du Règlement dans son ensemble, ne prohibent que des activités de nature commerciale et n'englobent pas la propagande politique. L'article 7 est donc inapplicable à l'espèce. La restriction imposée à la liberté d'expression des intimés a été causée par le geste du directeur de l'aéroport, un agent du gouvernement, qui leur a ordonné de cesser leurs activités. Bien que ce geste soit fondé sur une politique ou directive établie, l'on ne peut de ce fait conclure qu'il existe une «règle de droit» pouvant être justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte*. Les directives ou politiques internes du gouvernement diffèrent essentiellement des lois et règlements dans la mesure où elles ne sont généralement pas publiées et de ce fait connues du public. De plus, elles ne lient de façon obligatoire que les agents du gouvernement et peuvent être modifiées ou répudiées en toute discrétion.

*Le juge La Forest*: La liberté d'expression, bien qu'elle ne comprenne pas le droit d'utiliser toutes les propriétés du gouvernement aux fins de répandre ses opinions sur des questions de nature publique, comprend le droit d'utiliser à ces fins les rues et parcs destinés à l'usage du public, sous réserve d'une limitation raisonnable conçue en vue d'assurer leur utilisation continue pour les fins auxquelles ils sont destinés. Cela devrait inclure des parties d'aéroport fréquentées par les voyageurs et les membres du public. L'interdiction

of views violated the freedom of expression guaranteed by s. 2(b) of the *Charter*, and is not justifiable under s. 1. Section 7 of the Regulations does not cover political activities, but in prohibiting expression of political views at the airport, the officials were exercising the Crown's legal right to manage its property, and the prohibition was thus prescribed by law.

*Per* L'Heureux-Dubé J.: Section 7 of the Regulations has the effect of restricting political expression, even if that is not its purpose, and thus breaches s. 2(b) of the *Charter*. Where a restriction on expressive activity is content-neutral, the government must demonstrate that the restriction is not an unreasonable restriction on the time, place and manner of the expressive activity. This must be demonstrated under s. 1 of the *Charter*.

Although the expressive activity took place on government property, the government cannot have complete discretion to treat its property as would a private citizen. If members of the public had no right whatsoever to engage in expressive activity on government-owned property, little opportunity would exist to exercise their freedom of expression. While s. 2(b) of the *Charter* does not provide a right of access to all government property, some property will be constitutionally open to the public. This analysis is properly dealt with under s. 1 of the *Charter*. A number of factors are helpful to determine whether the restrictions by the government have been applied to property which is a "public arena". These factors include: the traditional openness of such property for expressive activity; whether the public is ordinarily admitted to the property as of right; the compatibility of the property's purpose with such activity; the impact of the property's availability on the achievement of s. 2(b)'s purposes; the property's symbolic significance for the message being communicated; and the availability of other public arenas in the vicinity. The "traditional" component of the public arena analysis must appreciate the "type" of place historically associated with public discussion, and should not be restricted to the actual places themselves. Bus, train and airport terminals, which draw large numbers of travellers, are contemporary crossroads or modern thoroughfares and should thus be accessible to those seeking to communicate with the passing crowds. Similarly, while the symbolism of a courthouse lawn or Parliament Hill is self-evident, streets and parks have also acquired special significance as places where one can address one's fellow citizens on any number of matters, and the same holds true for airport terminals. The non-security zones within

générale d'utiliser ces endroits aux fins de l'expression d'opinions viole la liberté d'expression que garantit l'al. 2b) de la *Charte*, et n'est pas justifiable en vertu de l'article premier. L'article 7 du Règlement ne s'applique pas aux activités politiques, mais en interdisant l'expression d'opinions politiques dans les aéroports, les fonctionnaires exerçaient le droit qu'a l'État, en vertu de la loi, d'administrer ses biens, et l'interdiction était donc prescrite par une règle de droit.

Le juge L'Heureux-Dubé: L'article 7 du Règlement a pour effet de restreindre l'expression politique, même si ce n'est pas là son but, et il viole ainsi l'al. 2b) de la *Charte*. Lorsque la restriction des activités expressives n'est pas liée au contenu, le gouvernement doit démontrer qu'il ne s'agit pas d'une restriction abusive quant aux heures, au lieu ou au mode d'expression. Pareille démonstration doit se faire en vertu de l'article premier de la *Charte*.

Même si l'activité expressive s'est déroulée dans une propriété gouvernementale, le gouvernement ne saurait avoir le pouvoir discrétionnaire de traiter sa propriété comme le ferait un particulier. Si les membres du public n'avaient absolument pas le droit de se livrer à une activité expressive dans la propriété du gouvernement, ils auraient peu d'occasions d'exercer leur liberté d'expression. Bien que l'al. 2b) de la *Charte* ne confère pas un droit d'accès à toute propriété du gouvernement, certaines propriétés seront ouvertes au public, en vertu de la Constitution. Cette analyse se fait à bon droit en vertu de l'article premier de la *Charte*. Un certain nombre de facteurs sont utiles pour déterminer si les restrictions imposées par le gouvernement ont été appliquées à une propriété qui constitue une «tribune publique». Parmi ces facteurs, il y a: la disponibilité traditionnelle de ce genre de propriété à des fins d'activité expressive, l'accès du public à la propriété est ordinairement considéré ou non comme un droit, la compatibilité de l'objet de la propriété avec pareille activité, les conséquences de l'accessibilité de cette propriété sur la réalisation des objets de l'al. 2b), la signification symbolique de la propriété aux fins du message transmis, et l'accessibilité d'autres tribunes publiques dans les environs. L'élément «traditionnel» de l'analyse de la tribune publique doit s'attarder au «type» d'endroits associés historiquement à la discussion publique, et non pas se restreindre à des endroits en particulier. Les terminus d'autobus, les gares et les aéroports qui attirent de grandes quantités de voyageurs sont des carrefours des temps modernes ou des voies contemporaines, et devraient donc être accessibles à ceux qui désirent communiquer avec la foule qui y circule. De même, le symbolisme de la pelouse d'un palais de justice ou de la Colline parlementaire va

airport terminals are thus properly regarded as public arenas, and the government cannot simply assert property rights, or claim that the expression is unrelated to an airport's function, in order to justify the restriction.

Section 7 of the Regulations is too vague and does not constitute a limit "prescribed by law" and thus cannot be saved under s. 1 of the *Charter*. Section 7(a) prohibits "any business or undertaking, commercial or otherwise" at the airport. It has failed to offer an intelligible standard which would enable a citizen to regulate his or her conduct. The Regulation can be read as an attempt to eradicate all types of expression or, more narrowly, to exclude only certain types of expression, and thus creates confusion. This does not allow fundamental freedoms to be fully exercised. The plenary discretion given to the Minister may also create a vague standard which does not accord with the requirement in s. 1 of the *Charter* that a limit on a right or freedom be "prescribed by law".

Section 7 of the Regulations is also overbroad and thus does not impair freedom of expression as little as possible. The Regulation applies not only to the activity at issue but also to virtually all conceivable activity involving freedom of expression at airports.

Although some objectives would be reasonable in justifying restrictions on expression in an airport, the time, place, and manner restrictions are not reasonable in the context and circumstances of this case. They bear no rational connection to the government's possible objectives and are broad to the point of being unintelligible. Section 7 of the Regulations does not, for the same reason, pass the proportionality test. Its impairment, far from being minimal, could not be greater.

*Per McLachlin J.*: The test for the constitutional right to use government property for public expression should be based on the values and interests at stake and should not be confined to the characteristics of particular types

de soi; cependant, les rues et les parcs ont également acquis une signification particulière: ce sont des endroits où l'on peut s'adresser à ses concitoyens sur différents sujets; et ceci s'applique également aux aéroports. Les zones non affectées à la sécurité dans les aéroports sont donc considérées avec raison comme des tribunes publiques et le gouvernement ne peut pas se contenter d'affirmer ses droits de propriété ou de prétendre que l'expression n'est aucunement liée aux fonctions d'un aéroport pour justifier les restrictions qu'il impose.

L'article 7 du Règlement est trop imprécis et ne constitue pas une limite «prescrite par une règle de droit»; il ne peut donc pas être sauvegardé en vertu de l'article premier de la *Charte*. L'alinéa 7a) interdit de se livrer à «une activité ou à une entreprise, commerciale ou autre» dans un aéroport. Il ne prévoit pas de «norme intelligible» qui permettrait au citoyen de régler sa conduite. Le Règlement peut être interprété comme une tentative d'exclure tout genre d'expression ou, plus restrictivement, comme une tentative d'exclure seulement certains types d'expressions, et il crée ainsi de la confusion. Cela ne permet pas d'exercer pleinement les libertés fondamentales. Les pleins pouvoirs discrétionnaires accordés au Ministre sont également susceptibles de créer une norme imprécise qui ne soit pas conforme à l'exigence de l'article premier de la *Charte* que la restriction d'un droit ou d'une liberté soit «prescrite par une règle de droit».

L'article 7 du Règlement a également une portée excessive et ne porte donc pas atteinte le moins possible à la liberté d'expression. Le Règlement s'applique non seulement à l'activité en question mais encore à pratiquement toute activité imaginable liée à la liberté d'expression dans les aéroports.

Même si certains objectifs seraient raisonnables pour justifier des restrictions de l'expression dans un aéroport, les restrictions relatives aux heures, au lieu et au mode d'expression ne sont pas raisonnables dans le contexte et les circonstances particulières de la présente affaire. Elles n'ont aucun lien rationnel avec les objectifs gouvernementaux éventuels et sont tellement générales qu'elles deviennent inintelligibles. L'article 7 du Règlement ne répond pas au critère de proportionnalité, et ce, pour les mêmes raisons. L'atteinte qu'il porte n'est pas minimale; au contraire, elle ne saurait être plus grave.

*Le juge McLachlin*: Le critère d'application du droit constitutionnel d'utiliser une propriété gouvernementale à des fins d'expression publique devrait être fondé sur les valeurs et les intérêts en jeu et non se limiter aux

of government property. This test should reflect the concepts traditionally associated with free expression and should extend constitutional protection to expression on some but not all government property. The analysis under s. 2(b) of the *Charter* should be primarily definitional, and the test should be sufficiently generous to ensure that valid claims are not excluded for want of proof.

The test for whether s. 2(b) applies to protect expression in a particular forum depends on the class into which the restriction at issue falls. Section 2(b) of the *Charter* would usually be infringed if the government's purpose was to restrict the content of expression by limiting the forums in which it can be made. A content-neutral restriction, however, may not infringe freedom of expression at all. Section 2(b) of the *Charter* would apply if it were established that the expression (including its time, place and manner) promoted one of the purposes underlying the guarantee of free expression: the seeking and obtaining of truth; participation in social and political decision-making; and the encouragement of diversity in forms of individual self-fulfilment by cultivating a tolerant, welcoming environment for the conveyance and reception of ideas. A link must be established between the use of the forum for public expression and at least one of these purposes if the protection of s. 2(b) of the *Charter* is to apply.

The policy of the airport officials of prohibiting all political propaganda was content-neutral; it was aimed at the consequences of such expression rather than the particular messages communicated. The restriction had the effect of limiting expression, and the expression in question promoted one of the purposes of the guarantee of free expression, namely participation in political or social issues in the community. The government's action thus constituted a limitation of respondents' rights under s. 2(b) of the *Charter*.

The limitation of respondents' rights is not justifiable under s. 1 of the *Charter*. The words "advertise" and "solicit" in s. 7(b) of the Regulations are broad enough to cover non-commercial publicity and solicitation, and respondents' conduct thus falls within the regulation. Even if it did not, the act of the airport officials in preventing respondents from handing out leaflets and soliciting members constitutes a limit prescribed by law

caractéristiques de différents genres de propriétés gouvernementales. Ce critère devrait refléter les concepts associés traditionnellement à la liberté d'expression et il devrait prévoir la protection constitutionnelle de l'expression non pas dans toutes les propriétés gouvernementales mais dans certaines seulement. L'analyse fondée sur l'al. 2b) de la *Charte* devrait surtout être axée sur la définition, et le critère devrait être assez large pour que les revendications régulières ne soient pas exclues, faute de preuve.

Le critère utilisé pour déterminer si l'al. 2b) s'applique pour protéger l'expression dans un forum particulier dépend de la catégorie où se trouve la restriction en litige. Il y aurait généralement violation de l'al. 2b) de la *Charte* si l'objectif du gouvernement était de restreindre le contenu de l'expression en limitant les forums où elle peut avoir lieu. Toutefois, si la restriction n'est pas liée au contenu, il est possible qu'elle ne porte aucunement atteinte à la liberté d'expression. L'alinéa 2b) de la *Charte* s'appliquerait si l'on démontrait que l'expression en cause (y compris l'heure, le lieu et le mode d'expression) sert à promouvoir l'un des objectifs qui sous-tendent la garantie de liberté d'expression: la recherche de la vérité, la participation à la prise de décisions d'intérêt social et politique, et l'encouragement de la diversité des formes d'épanouissement personnel dans une société tolérante et accueillante à l'égard de la transmission et de la réception des idées. Pour que la protection de l'al. 2b) de la *Charte* s'applique, il faut faire la preuve de l'existence d'un lien entre l'utilisation du forum à des fins d'expression publique et au moins l'un de ces objectifs.

La politique des fonctionnaires de l'aéroport, consistant à interdire toute propagande politique, n'était aucunement liée au contenu; elle visait les conséquences de l'expression plutôt que les messages transmis. La restriction avait pour effet de limiter l'expression et l'expression en cause servait à promouvoir l'un des objectifs de la garantie de liberté d'expression, soit la participation aux questions politiques et sociales dans la société. L'action du gouvernement constituait donc une restriction des droits que confère aux intimés l'al. 2b) de la *Charte*.

La restriction des droits des intimés n'est pas justifiable en vertu de l'article premier de la *Charte*. L'expression «faire [...] de la publicité ou de la sollicitation», à l'al. 7b) du Règlement, est assez générale pour comprendre la publicité et la sollicitation non commerciales, de sorte que la conduite des intimés entre dans le champ du règlement en cause. Même si ce n'était pas le cas, le geste des fonctionnaires de l'aéroport qui ont empêché

because the officials were acting pursuant to the Crown's legal rights as owner of the premises. The government's objective in imposing the limit is not of sufficient importance to warrant overriding a *Charter* right, since there is nothing in the function or purpose of an airport which is incompatible with respondents' conduct. Further, the means chosen to attain the objective are neither reasonable nor proportionate to respondents' interest in conveying their message pursuant to their right under s. 2(b) of the *Charter*. The practice of airport authorities of preventing all "political propaganda activities" constitutes a blanket exclusion of political solicitation in the airport unrelated to concerns for its function and devoid of safeguards to protect against overreaching application. The limitation is overbroad and hence not saved by s. 1.

les intimés de distribuer des dépliants et de solliciter des adhésions constitue une limite prescrite par une règle de droit parce que les fonctionnaires agissaient conformément aux droits dont jouit l'État, en vertu de la loi, en sa qualité de propriétaire des lieux. L'objectif poursuivi par le gouvernement, en imposant la restriction en cause, n'est pas suffisamment important pour justifier la suppression d'un droit garanti par la *Charte* puisqu'aucun élément de la fonction ou de l'objectif d'un aéroport n'est incompatible avec la conduite des intimés. En outre, les moyens choisis pour atteindre l'objectif poursuivi ne sont ni raisonnables ni proportionnels à l'intérêt qu'ont les intimés à transmettre leur message, conformément au droit que leur garantit l'al. 2b) de la *Charte*. La pratique suivie par les autorités de l'aéroport, interdisant toutes les «activités de propagande politique», constitue une exclusion générale de la sollicitation politique à l'aéroport qui n'a rien à voir avec les préoccupations relatives à sa fonction et ne contient aucune garantie de protection contre une application excessive. La restriction en question est trop générale et n'est donc pas sauvegardée par l'article premier.

*Per Gonthier J.:* While in agreement with the several elements put forward by Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé J. pertinent to a determination of the extent of freedom of expression on government property, the application of ss. 1 and 2(b) of the *Charter* should be structured as outlined by McLachlin J. The reasons of L'Heureux-Dubé J. as to the application of s. 7 of the Regulations to the conduct of the respondents were agreed with.

*Le juge Gonthier:* Bien qu'il y ait accord avec les éléments proposés par le juge en chef Lamer et le juge L'Heureux-Dubé, comme pertinents à la définition de la portée de la liberté d'expression dans une propriété du gouvernement, l'application de l'article premier et de l'al. 2b) de la *Charte* devrait se faire selon le cadre exposé par le juge McLachlin. Il y a également accord avec les motifs du juge L'Heureux-Dubé quant à l'application de l'art. 7 du Règlement à la conduite des intimés.

*Per Cory J.:* Notwithstanding agreement with the reasons of Lamer C.J. in so far as they deal with the use of government-owned property by members of the public for the purposes of expressing themselves on various issues, the impugned Regulation contravenes s. 2(b) and cannot be saved by s. 1 of the *Charter*, as found by L'Heureux-Dubé J.

*Le juge Cory:* Bien qu'il y ait accord avec les motifs du juge en chef Lamer dans la mesure où ils ont trait à l'utilisation d'une propriété du gouvernement par des membres du public afin de s'exprimer sur différentes questions, le règlement contesté viole l'al. 2b) et ne saurait être sauvegardé par l'article premier de la *Charte*, comme l'a conclu le juge L'Heureux-Dubé.

## Cases Cited

By Lamer C.J.

## Jurisprudence

Citée par le juge en chef Lamer

**Not followed:** *Perry Education Association v. Perry Local Educators' Association*, 460 U.S. 37 (1983); **referred to:** *Hague v. Committee for Industrial Organization*, 307 U.S. 496 (1939); *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *O'Connor v. Nova Scotia Telephone Co.* (1893), 22 S.C.R. 276;

**Arrêt non suivi:** *Perry Education Association v. Perry Local Educators' Association*, 460 U.S. 37 (1983); **arrêts mentionnés:** *Hague v. Committee for Industrial Organization*, 307 U.S. 496 (1939); *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *O'Connor v. Nova Scotia Telephone Co.* (1893), 22

*DeWare v. The Queen*, [1954] S.C.R. 182; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038.

By L'Heureux-Dubé J.

**Referred to:** *Switzman v. Elbling*, [1957] S.C.R. 285; *Palko v. Connecticut*, 302 U.S. 319 (1937); *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Edmonton Journal v. Alberta (Attorney General)*, [1989] 2 S.C.R. 1326; *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *Whitney v. California*, 274 U.S. 357 (1927); *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964); *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616 (1919); *West Virginia State Board of Education v. Barnett*, 319 U.S. 624 (1943); *Reference Re Alberta Statutes*, [1938] S.C.R. 100; *Boucher v. The King*, [1951] S.C.R. 265; *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712; *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 299; *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455; *Cromer v. B.C. Teachers' Federation*, [1986] 5 W.W.R. 638; *R. v. Kopyto* (1987), 24 O.A.C. 81; *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573; *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123; *Rocket v. Royal College of Dental Surgeons of Ontario*, [1990] 2 S.C.R. 232; *R. v. Videoflicks Ltd.* (1984), 48 O.R. (2d) 395; *Harrison v. Carswell*, [1976] 2 S.C.R. 200; *Marsh v. Alabama*, 326 U.S. 501 (1946); *PruneYard Shopping Center v. Robins*, 447 U.S. 74 (1980); *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Dupond v. City of Montreal*, [1978] 2 S.C.R. 770; *Hague v. Committee for Industrial Organization*, 307 U.S. 496 (1939); *Cox v. Louisiana*, 379 U.S. 536 (1965); *Chicago Area Military Project v. City of Chicago*, 508 F.2d 921 (1975); *Rosen v. Port of Portland*, 641 F.2d 1243 (1981); *U.S. Southwest Africa/Namibia Trade & Cultural Council v. United States*, 708 F.2d 760 (1983); *Lehman v. City of Shaker Heights*, 418 U.S. 298 (1974); *R. v. Thomsen*, [1988] 1 S.C.R. 640; *R. v. Therens*, [1985] 1 S.C.R. 613; *R. v. Hebert*, [1990] 2 S.C.R. 151; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229; *City of Montréal v. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 S.C.R. 368; *Re Hamilton Independent Variety & Confectionery Stores Inc. and City of Hamilton* (1983), 143 D.L.R. (3d) 498; *Sunday Times* case, judgment of 26 April 1979, Series A, No. 30; *Re Ontario Film and Video Appreciation Society and Ontario Board of Censors* (1983), 41 O.R. (2d) 583, aff'd 45 O.R. (2d) 80 (leave to appeal granted, [1984] 1 S.C.R. xi, but appeal discontinued); *R. v. Red Hot Video Ltd.* (1985), 45 C.R. (3d) 36; *R. v. Cohn* (1984), 48 O.R.

R.C.S. 276; *DeWare v. The Queen*, [1954] R.C.S. 182; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038.

a Citée par le juge L'Heureux-Dubé

**Arrêts mentionnés:** *Switzman v. Elbling*, [1957] R.C.S. 285; *Palko v. Connecticut*, 302 U.S. 319 (1937); *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)*, [1989] 2 R.C.S. 1326; *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Whitney v. California*, 274 U.S. 357 (1927); *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964); *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616 (1919); *West Virginia State Board of Education v. Barnett*, 319 U.S. 624 (1943); *Reference Re Alberta Statutes*, [1938] R.C.S. 100; *Boucher v. The King*, [1951] R.C.S. 265; *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299; *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455; *Cromer v. B.C. Teachers' Federation*, [1986] 5 W.W.R. 638; *R. v. Kopyto* (1987), 24 O.A.C. 81; *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573; *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c) du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123; *Rocket c. Collège royal des chirurgiens dentistes d'Ontario*, [1990] 2 R.C.S. 232; *R. v. Videoflicks Ltd.* (1984), 48 O.R. (2d) 395; *Harrison c. Carswell*, [1976] 2 R.C.S. 200; *Marsh v. Alabama*, 326 U.S. 501 (1946); *PruneYard Shopping Center v. Robins*, 447 U.S. 74 (1980); *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Dupond c. Ville de Montréal*, [1978] 2 R.C.S. 770; *Hague v. Committee for Industrial Organization*, 307 U.S. 496 (1939); *Cox v. Louisiana*, 379 U.S. 536 (1965); *Chicago Area Military Project v. City of Chicago*, 508 F.2d 921 (1975); *Rosen v. Port of Portland*, 641 F.2d 1243 (1981); *U.S. Southwest Africa/Namibia Trade & Cultural Council v. United States*, 708 F.2d 760 (1983); *Lehman v. City of Shaker Heights*, 418 U.S. 298 (1974); *R. c. Thomsen*, [1988] 1 R.C.S. 640; *R. c. Therens*, [1985] 1 R.C.S. 613; *R. c. Hebert*, [1990] 2 R.C.S. 151; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229; *Ville de Montréal c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368; *Re Hamilton Independent Variety & Confectionery Stores Inc. and City of Hamilton* (1983), 143 D.L.R. (3d) 498; affaire *Sunday Times*, arrêt du 26 avril 1979, Série A, n° 30; *Re Ontario Film and Video Appreciation Society and Ontario Board of Censors* (1983), 41 O.R. (2d) 583, conf. par 45 O.R. (2d) 80 (autorisation de pourvoi accordée, [1984] 1 R.C.S. xi, mais pourvoi abandonné);



(2d) 65; *R. v. Pelletier*, [1986] R.J.Q. 595, 27 C.C.C. (3d) 77; *Luscher v. Deputy Minister, Revenue Canada, Customs and Excise*, [1985] 1 F.C. 85; *R. v. Zundel* (1987), 58 O.R. (2d) 129; *R. v. LeBeau* (1988), 62 C.R. (3d) 157; *Grayned v. City of Rockford*, 408 U.S. 104 (1972); *United States v. Grace*, 461 U.S. 171 (1983); *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; *United States of America v. Cotroni*, [1989] 1 S.C.R. 1469; *Board of Airport Commissioners of the City of Los Angeles v. Jews for Jesus, Inc.*, 107 S.Ct. 2568 (1987); *Roth v. United States*, 354 U.S. 476 (1957); *Regents of the University of California v. Bakke*, 438 U.S. 265 (1978).

By McLachlin J.

**Considered:** *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; **not followed:** *Perry Education Association v. Perry Local Educators' Association*, 460 U.S. 37 (1983); *Consolidated Edison Co. of New York Inc. v. Public Service Commission of New York*, 447 U.S. 530 (1980); **referred to:** *Hague v. Committee for Industrial Organization*, 307 U.S. 496 (1939); *Marsh v. Alabama*, 326 U.S. 501 (1946); *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 299; *R. v. Therens*, [1985] 1 S.C.R. 613; *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573; *Edmonton Journal v. Alberta (Attorney General)*, [1989] 2 S.C.R. 1326; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713.

#### Statutes and Regulations Cited

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 2(b), 32.  
*Civil Code of Lower Canada*, arts. 399, 400.  
*Constitution Act, 1982*, s. 52.  
*Government Airport Concession Operations Regulations*, SOR/79-373, s. 6, 7(a), (b), 8 to 20.  
 U.S. Constitution, First Amendment.

#### Authors Cited

Abella, Rosalie Silberman. "The Social and Legal Paradigms of Equality" (1989), 1 *W.R.L.S.I.* 5.  
*Concise Oxford Dictionary*, 7th ed. Edited by J. B. Sykes. Oxford: Oxford University Press, 1982, "solicit".  
 Cory, The Hon. Justice Peter deCarteret. *Freedom of Expression Under the Charter: the Difficulties of*

*R. v. Red Hot Video Ltd.* (1985), 45 C.R. (3d) 36; *R. v. Cohn* (1984), 48 O.R. (2d) 65; *R. c. Pelletier*, [1986] R.J.Q. 595; *Luscher c. Sous-ministre, Revenu Canada, Douanes et Accise*, [1985] 1 C.F. 85; *R. v. Zundel* (1987), 58 O.R. (2d) 129; *R. v. LeBeau* (1988), 62 C.R. (3d) 157; *Grayned v. City of Rockford*, 408 U.S. 104 (1972); *United States v. Grace*, 461 U.S. 171 (1983); *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *États-Unis d'Amérique c. Cotroni*, [1989] 1 R.C.S. 1469; *Board of Airport Commissioners of the City of Los Angeles v. Jews for Jesus, Inc.*, 107 S.Ct. 2568 (1987); *Roth v. United States*, 354 U.S. 476 (1957); *Regents of the University of California v. Bakke*, 438 U.S. 265 (1978).

Citée par le juge McLachlin

**Arrêt examiné:** *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; **arrêts non suivis:** *Perry Education Association v. Perry Local Educators' Association*, 460 U.S. 37 (1983); *Consolidated Edison Co. of New York Inc. v. Public Service Commission of New York*, 447 U.S. 530 (1980); **arrêts mentionnés:** *Hague v. Committee for Industrial Organization*, 307 U.S. 496 (1939); *Marsh v. Alabama*, 326 U.S. 501 (1946); *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299; *R. c. Therens*, [1985] 1 R.C.S. 613; *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573; *Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)*, [1989] 2 R.C.S. 1326; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713.

#### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 2b), 32.  
*Code civil du Bas Canada*, art. 399, 400.  
 Constitution des États-Unis, Premier amendement.  
*Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52.  
*Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement*, DORS/79-373, art. 6, 7a), b), 8 à 20.

#### Doctrine citée

Abella, Rosalie Silberman. «The Social and Legal Paradigms of Equality» (1989), 1 *W.R.L.S.I.* 5.  
*Concise Oxford Dictionary*, 7th ed. Edited by J. B. Sykes. Oxford: Oxford University Press, 1982, «solicit».  
 Cory, L'hon. Peter deCarteret. *Freedom of Expression Under the Charter: the Difficulties of Adjudicating,*

- Adjudicating*, paper delivered at the University of Alberta Centre for Constitutional Studies, on April 21, 1990.
- Côté, Pierre-André. "La préséance de la Charte canadienne des droits et libertés" (1984), 18 *R.J.T.* 105. <sup>a</sup>
- Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*. Translated by Katherine Lippel, John Philpot and Bill Schabas. Cowansville: Yvon Blais Inc., 1984.
- Cox, Archibald. *Freedom of Expression*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981. <sup>b</sup>
- Dienes, C. Thomas. "The Trashing of the Public Forum: Problems in First Amendment Analysis" (1986), 55 *Geo. Wash. L. Rev.* 109.
- Emerson, Thomas I. "Toward a General Theory of the First Amendment" (1963), 72 *Yale L.J.* 877. <sup>c</sup>
- Farber, Daniel A. and John E. Nowak. "The Misleading Nature of Public Forum Analysis: Content and Context in First Amendment Adjudication" (1984), 70 *Va. L. Rev.* 1219.
- Jakab, Peter. "Public Forum Analysis After *Perry Education Association v. Perry Local Educators' Association* — A Conceptual Approach to Claims of First Amendment Access to Publicly Owned Property" (1986), 54 *Fordham L. Rev.* 545. <sup>d</sup>
- Jeffries, John Calvin, Jr. "Legality, Vagueness, and the Construction of Penal Statutes" (1985), 71 *Va. L. Rev.* 189. <sup>e</sup>
- Kalven, Harry, Jr. "The Concept of the Public Forum: *Cox v. Louisiana*", [1965] *Sup. Ct. Rev.* 1.
- Lee, William E. "Lonely Pamphleteers, Little People, and the Supreme Court: The Doctrine of Time, Place, and Manner Regulations of Expression" (1986), 54 *Geo. Wash. L. Rev.* 757. <sup>f</sup>
- MacKay, A. Wayne. "Freedom of Expression: Is it All Just Talk?" (1989), 68 *Can. Bar Rev.* 713. <sup>g</sup>
- Mill, John Stuart. *On Liberty and Considerations on Representative Government*. Oxford: Basil Blackwell, 1946.
- Moon, Richard. "Access to Public and Private Property Under Freedom of Expression" (1988), 20 *Ottawa L. Rev.* 339. <sup>h</sup>
- Moon, Richard. "Freedom of Expression and Property Rights" (1988), 52 *Sask. L. Rev.* 243.
- Petit Robert*. Paris: Le Robert, 1977, "publicité", "solliciter".
- Pinard, Danielle. "Le principe d'interprétation issu de la présomption de constitutionnalité et la *Charte canadienne des droits et libertés*" (1990), 35 *McGill L.J.* 305. <sup>i</sup>
- exposé fait au Centre for Constitutional Studies de l'Université de l'Alberta, le 21 avril 1990.
- Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*. Cowansville: Yvon Blais Inc., 1982.
- Côté, Pierre-André. «La préséance de la Charte canadienne des droits et libertés» (1984), 18 *R.J.T.* 105.
- Cox, Archibald. *Freedom of Expression*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981.
- Dienes, C. Thomas. «The Trashing of the Public Forum: Problems in First Amendment Analysis» (1986), 55 *Geo. Wash. L. Rev.* 109.
- Emerson, Thomas I. «Toward a General Theory of the First Amendment» (1963), 72 *Yale L.J.* 877.
- Farber, Daniel A. and John E. Nowak. «The Misleading Nature of Public Forum Analysis: Content and Context in First Amendment Adjudication» (1984), 70 *Va. L. Rev.* 1219.
- Jakab, Peter. «Public Forum Analysis After *Perry Education Association v. Perry Local Educators' Association*—A Conceptual Approach to Claims of First Amendment Access to Publicly Owned Property» (1986), 54 *Fordham L. Rev.* 545.
- Jeffries, John Calvin, Jr. «Legality, Vagueness, and the Construction of Penal Statutes» (1985), 71 *Va. L. Rev.* 189.
- Kalven, Harry, Jr. «The Concept of the Public Forum: *Cox v. Louisiana*», [1965] *Sup. Ct. Rev.* 1.
- Lee, William E. «Lonely Pamphleteers, Little People, and the Supreme Court: The Doctrine of Time, Place, and Manner Regulations of Expression» (1986), 54 *Geo. Wash. L. Rev.* 757.
- MacKay, A. Wayne. «Freedom of Expression: Is it All Just Talk?» (1989), 68 *R. du B. can.* 713.
- Mill, John Stuart. *On Liberty and Considerations on Representative Government*. Oxford: Basil Blackwell, 1946.
- Moon, Richard. «Access to Public and Private Property Under Freedom of Expression» (1988), 20 *Ottawa L. Rev.* 339.
- Moon, Richard. «Freedom of Expression and Property Rights» (1988), 52 *Sask. L. Rev.* 243.
- Petit Robert*. Paris: Le Robert, 1977, «publicité», «solliciter».
- Pinard, Danielle. «Le principe d'interprétation issu de la présomption de constitutionnalité et la *Charte canadienne des droits et libertés*» (1990), 35 *R.D. McGill* 305.
- Post, Robert C. «Between Governance and Management: The History and Theory of the Public Forum» (1987), 34 *U.C.L.A. L. Rev.* 1713.

- Post, Robert C. "Between Governance and Management: The History and Theory of the Public Forum" (1987), 34 *U.C.L.A. L. Rev.* 1713.
- Rogerson, Carol. "The Judicial Search for Appropriate Remedies Under the Charter: The Examples of Overbreadth and Vagueness". In *Charter Litigation*. Edited by Robert J. Sharpe. Toronto: Butterworths, 1987.
- Schauer, Frederick. *Free Speech: A Philosophical Enquiry*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.
- Sharpe, Robert J. "Commercial Expression and the Charter" (1987), 37 *U.T.L.J.* 229.
- Stroud's Judicial Dictionary of Words and Phrases*, 5th ed. By John S. James. London: Sweet & Maxwell, 1986, "solicit".
- Stuart, Don. "The Canadian Void for Vagueness Doctrine Arrives With No Teeth" (1990), 77 C.R. (3d) 101.
- Stuart, Don. *Canadian Criminal Law: A Treatise*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1987.
- Tribe, Laurence H. *American Constitutional Law*, 2nd ed. Mineola, New York: Foundation Press, 1988.
- Trotter, Gary T. "LeBeau: Toward A Canadian Vagueness Doctrine" (1988), 62 C.R. (3d) 183.
- Rogerson, Carol. «The Judicial Search for Appropriate Remedies Under the Charter: The Examples of Overbreadth and Vagueness». In *Charter Litigation*. Edited by Robert J. Sharpe. Toronto: Butterworths, 1987.
- Schauer, Frederick. *Free Speech: A Philosophical Enquiry*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.
- Sharpe, Robert J. «Commercial Expression and the Charter» (1987), 37 *U.T.L.J.* 229.
- Stroud's Judicial Dictionary of Words and Phrases*, 5th ed. By John S. James. London: Sweet & Maxwell, 1986, «solicit».
- Stuart, Don. «The Canadian Void for Vagueness Doctrine Arrives With No Teeth» (1990), 77 C.R. (3d) 101.
- Stuart, Don. *Canadian Criminal Law: A Treatise*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1987.
- Tribe, Laurence H. *American Constitutional Law*, 2nd ed. Mineola, New York: Foundation Press, 1988.
- Trotter, Gary T. «LeBeau: Toward A Canadian Vagueness Doctrine» (1988), 62 C.R. (3d) 183.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1987] 2 F.C. 68, 36 D.L.R. (4th) 501, 76 N.R. 338, affirming the judgment of the Federal Court, Trial Division, [1985] 2 F.C. 3, 25 D.L.R. (4th) 460, 1 F.T.R. 71, 23 C.R.R. 1, granting respondents' action for a declaration that the appellant had not respected their fundamental freedoms. Appeal dismissed.

*Gaspard Côté, Q.C.* and *Claude Joyal*, for the appellant.

*Gérard Guay*, for the respondents.

*D. Lepofsky*, for the intervener the Attorney General for Ontario.

*W. Glen How, Q.C.*, for the interveners Watch Tower Bible and Tract Society of Canada, Kenneth Arthur Little and Thomas Richard Jones.

English version of the reasons of Lamer C.J. and Sopinka J. delivered by

LAMER C.J.—I have had the advantage of reading the reasons of Justice L'Heureux-Dubé. I would ultimately

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1987] 2 C.F. 68, 36 D.L.R. (4th) 501, 76 N.R. 338, qui a confirmé le jugement de la Section de première instance de la Cour fédérale, [1985] 2 C.F. 3, 25 D.L.R. (4th) 460, 1 F.T.R. 71, 23 C.R.R. 1, qui avait accueilli l'action des intimés visant à obtenir une déclaration portant que l'appelante n'avait pas respecté leurs libertés fondamentales. Pourvoi rejeté.

*Gaspard Côté, c.r.*, et *Claude Joyal*, pour l'appelante.

*Gérard Guay*, pour les intimés.

*D. Lepofsky*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

*W. Glen How, c.r.*, pour les intervenants Watch Tower Bible and Tract Society of Canada, Kenneth Arthur Little et Thomas Richard Jones.

Les motifs du juge en chef Lamer et du juge Sopinka ont été rendus par

LE JUGE EN CHEF LAMER—J'ai eu l'opportunité de lire les motifs du juge L'Heureux-Dubé. J'en arrive

mately dispose of this appeal in the same way, but would arrive at this conclusion by a different route.

Essentially, my position differs from that of my colleague in two regards: first, with respect, I do not share her position that the concept of “public forum” should be considered exclusively in the context of s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Second, like Dubé J. at trial and the majority on appeal, I have come to the conclusion that s. 7 of the *Government Airport Concession Operations Regulations*, SOR/79-373 (hereinafter “the Regulation”) is not applicable to the activities of the respondents in the case at bar. I will now look at these two points.

#### 1. The Concept of “Public Forum” and its Incorporation in Rules and Burdens Imposed by the Charter

As developed by the American courts in a series of decisions, the concept of “public forum” refers first and foremost to a social reality, namely, that certain places owned by the government constitute a favourable platform for the dissemination of ideas. In an article titled “The Concept of the Public Forum: Cox v. Louisiana”, [1965] *Sup. Ct. Rev.* 1, at pp. 11-12, Prof. Harry Kalven, Jr. summarized the definition of the term “public forum” as follows:

... in an open democratic society the streets, the parks, and other public places are an important facility for public discussion and political process. They are in brief a public forum that the citizen can commandeer; the generosity and empathy with which such facilities are made available is an index of freedom.

The “public forum” concept thus appears as a “label” used by the American courts to describe certain places which are by their very nature suited to free expression. In thus characterizing certain places as “public forums”, the American courts have in fact made an exception to the absolute nature of the government’s right of ownership in order to conclude that the First Amendment to the American Constitution gives a person wishing to exercise his or her

ultimement à la même disposition du présent pourvoi, empruntant cependant une voie différente pour atteindre cette conclusion.

Ma position diffère essentiellement de celle de ma collègue à deux égards: d’une part, avec respect, je ne partage pas sa position selon laquelle la notion de «forum public» doit être examinée exclusivement sous l’égide de l’article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*. D’autre part, à l’instar du juge Dubé en première instance et des juges majoritaires en appel, j’en arrive à la conclusion que l’art. 7 du *Règlement sur l’exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement*, DORS/79-373 (ci-après le Règlement), ne trouve pas application aux activités des intimés en l’espèce. J’examinerai maintenant ces deux questions.

#### 1. La notion de «forum public» et son intégration aux règles et fardeaux imposés par la Charte

Telle que développée par les tribunaux américains au fil des décisions, la notion de «forum public» désigne d’abord et avant tout une réalité sociale en vertu de laquelle certains endroits, dont le gouvernement est propriétaire, constituent une plate-forme propice à la dissémination d’idées. Le professeur Harry Kalven, Jr. dans un article intitulé «The Concept of the Public Forum: Cox v. Louisiana», [1965] *Sup. Ct. Rev.* 1, aux pp. 11 et 12, résumait ainsi la définition du vocable «*public forum*»:

[TRADUCTION] ... dans une société ouverte et démocratique les rues, les parcs et d’autres endroits publics sont des lieux importants pour la discussion publique et pour le processus politique. Ils constituent en somme un forum public que le citoyen peut réquisitionner; la générosité et la compréhension avec lesquelles ces lieux sont mis à la disposition des citoyens sont un indice de liberté.

La notion de «forum public» apparaît comme une «étiquette» apposée par les tribunaux américains à certains endroits qui, de par leur nature, constituent un lieu favorable à l’expression. En qualifiant ainsi certains lieux de «forums publics», ces tribunaux américains ont en fait taillé une entorse à l’absolutisme du droit de propriété gouvernemental afin de conclure que le premier amendement de la Constitution américaine accorde à celui ou celle désirant s’ex-

freedom of expression the right to use a parcel of the public domain so identified for purposes of expression (see *Hague v. Committee for Industrial Organization*, 307 U.S. 496 (1939), at pp. 515-16, *Perry Education Association v. Perry Local Educators' Association*, 460 U.S. 37 (1983), at p. 45).

In *Perry Education Association*, the United States Supreme Court divided government properties into three distinct categories: (1) "traditional public forums", (2) "public forums by designation" and (3) forums which are not public. According to this nomenclature, the category within which a government property falls will determine the scope of the limitations which may be imposed on expression taking place on the property:

The first, traditional public forum, comprises streets and parks. Restrictions on access to these properties come under strict judicial scrutiny. If the restrictions are not narrowly tailored to serve a compelling state interest, they are unconstitutional. The second, public forum by designation, encompasses those public properties that the state has dedicated primarily as sites for communicative activity. These include auditoriums, meeting facilities and theaters. Second category properties enjoy the same strict scrutiny protection as properties in the first category.

The third category is defined as "property which is not by tradition or designation a forum for public communication."

(P. Jakab, "Public Forum Analysis After *Perry Education Association v. Perry Local Educators' Association*—A Conceptual Approach to Claims of First Amendment Access to Publicly Owned Property" (1986), 54 *Fordham L. Rev.* 545, at p. 549).

Two observations should be made regarding the classification exercise undertaken by our neighbours to the south. First, I note that the "public forum" doctrine has been severely criticized by various American professors who, in general, reproach this doctrine for not offering specific functional criteria that can be used to characterize a particular place (see Jakab, *op. cit.*; and Dienes, "The Trashing of the Public Forum:

primer le droit d'utiliser une parcelle ainsi identifiée du domaine public pour des fins d'expression (voir *Hague v. Committee for Industrial Organization*, 307 U.S. 496 (1939), aux pp. 515 et 516, *Perry Education Association v. Perry Local Educators' Association*, 460 U.S. 37 (1983), à la p. 45).

Dans la cause de *Perry Education Association*, la Cour suprême des États-Unis a scindé l'ensemble des propriétés gouvernementales en trois catégories distinctes, soit: 1) les «forums publics traditionnels», 2) les forums publics par désignation et 3) les forums qui ne sont pas publics. Selon cette nomenclature, la catégorie dans laquelle tombe une propriété du gouvernement dictera l'étendue des restrictions à la liberté d'expression pouvant être imposées sur celle-ci:

[TRADUCTION] La première catégorie, celle du forum public traditionnel, comprend les rues et les parcs. Les tribunaux soumettent à un examen minutieux toute restriction de l'accès à ces endroits. S'il ne s'agit pas de restrictions de portée étroite destinées à servir un intérêt impérieux de l'État, celles-ci sont frappées d'inconstitutionnalité. La deuxième catégorie, celle du forum public par désignation, englobe les biens-fonds publics que l'État a désigné principalement comme lieux affectés à des activités de communication. Parmi ceux-ci figurent les auditoriums, les lieux de réunion et les salles de spectacles. Les lieux entrant dans cette deuxième catégorie bénéficient au même titre que ceux de la première catégorie de la protection d'un examen minutieux.

La troisième catégorie est définie comme celle des «lieux qui ne constituent ni par tradition ni par désignation un forum pour la communication publique.»

(P. Jakab, «Public Forum Analysis After *Perry Education Association v. Perry Local Educators' Association*—A Conceptual Approach to Claims of First Amendment Access to Publicly Owned Property» (1986), 54 *Fordham L. Rev.* 545, à la p. 549).

Relativement à l'exercice de catégorisation auquel se sont adonnés nos voisins du sud, deux remarques s'imposent. Premièrement, je note que la doctrine du «forum public» fait l'objet de critiques sévères de la part de divers professeurs américains qui, de façon générale, reprochent à cette doctrine de ne pas offrir de critères fonctionnels précis servant à la qualification d'un lieu précis (voir Jakab, *loc. cit.*; et Dienes,

Problems in First Amendment Analysis” (1986), 55 *Geo. Wash. L. Rev.* 109).

Second, in considering the application of this American doctrine in Canadian law, I feel it is essential to note the fundamental differences between the American Constitution and the *Charter*. The American *Bill of Rights* contains no clause similar to s. 1 of our *Charter*, which provides for the consideration of justifications which may be given by the government to limit a citizen’s constitutional rights. To this extent, the characterization of a place as a “public forum” in the United States does not end the matter, since it will then be necessary, under our Constitution, to determine whether the governmental interests are sufficiently compelling to justify an infringement of freedom of expression that would otherwise be unconstitutional.

Additionally, the characterization of a place as a “public forum” cannot mean that every form of expression is therefore permissible in such a place. For example, there are certain forms of expression which could not be permitted even in a public park. To this extent, undoubtedly, the public forum doctrine can be criticized for over-emphasizing the nature of the place at the expense of the real interests involved.

These fundamental considerations lead me to conclude that, in the Canadian legal context, it would be preferable to disregard the nominalistic approach developed by the American courts and instead to balance the interests underlying the public forum doctrine. The American experience shows that the “public forum” concept actually results from an attempt to strike a balance between the interests of the individual and the interests of the government. As there is no provision similar to s. 1 of our *Charter*, the American “public forum” doctrine is the result of the reconciliation of the individual’s interest in expressing himself in a place which is itself highly propitious to such expression and of the government’s interest in being able to manage effectively the premises that it owns. For example, parks and public roads which have earned the “public forum” classification are in fact places whose functions will generally not be

«The Trashing of the Public Forum: Problems in First Amendment Analysis» (1986), 55 *Geo. Wash. L. Rev.* 109).

a Deuxièmement, en considérant l’application de cette doctrine américaine en droit canadien, il me paraît essentiel de noter les différences fondamentales qui distinguent la Constitution américaine de la *Charte*. En effet, le *Bill of Rights* américain ne comporte pas de clause similaire à l’article premier de notre *Charte*, permettant la considération des justifications pouvant être apportées par le gouvernement lorsque celui-ci restreint les droits constitutionnels d’un citoyen. Dans cette mesure, la qualification aux États-Unis d’un endroit de «*public forum*» ne met pas fin au litige puisqu’il faut, dans une étape ultérieure évaluer si les intérêts gouvernementaux sont suffisamment importants («*compelling*») afin de justifier d’une atteinte à la liberté d’expression qui serait autrement inconstitutionnelle.

Par ailleurs, la qualification de «forum public» d’un lieu ne peut signifier que de ce fait toute expression devient alors permise dans un tel lieu. Par exemple, il existe certaines formes d’expression qui, même dans un parc public, ne sauraient être permises. Dans cette mesure, l’on peut sans doute reprocher à la doctrine du forum public de placer trop d’emphase sur la nature du lieu au détriment des véritables intérêts qui sont en cause.

Ces considérations fondamentales me portent à conclure qu’il serait préférable, dans le contexte juridique canadien, de passer outre à l’approche nominaliste développée par les cours américaines afin de se prêter au balancement des intérêts qui sous-tendent la doctrine du forum public. En effet, l’expérience américaine démontre que la notion de «*public forum*» résulte en fait d’une recherche d’équilibre entre les intérêts de l’individu et ceux du gouvernement. En l’absence d’une disposition similaire à l’article premier de notre *Charte*, la doctrine américaine du «forum public» représente le résultat de la conciliation de l’intérêt qu’a l’individu de s’exprimer sur un endroit propice à l’expression et celui du gouvernement de pouvoir gérer efficacement les lieux dont il détient le titre de propriété. Par exemple, les parcs et les voies publiques qui ont mérité le qualificatif de «forum public» sont en fait des endroits qui ne seront