

T-865-85

T-865-85

Abie Weisfeld (also known as Eibie Weizfeld) (Plaintiff)

v.

Her Majesty the Queen and the Minister of Public Works (Defendants)

INDEXED AS: WEISFELD v. CANADA (T.D.)

Trial Division, McNair J.—Ottawa, December 5, 6, 7, 8 and 9, 1988; Vancouver, May 5, 1989.

Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental freedoms — Freedom of expression — Peace camp shelter set up on Parliament Hill grounds to protest testing by U.S.A. of cruise missiles in Canada — Removal of shelter not violating plaintiff's freedom of expression — S. 2(b) freedom neither absolute nor unqualified — To be weighed against collective interest — Public Works Nuisances Regulations aimed at conduct, not content — Mere presence of structures on grounds insufficient to render them expressive symbols of anti-cruise message — No evidence freedom of peaceful assembly and association interfered with.

Crown — Torts — Peace camp shelter set up on Parliament Hill to protest testing of cruise missiles in Canada by U.S.A. — Removal and dismantlement of shelter under ss. 4(2) Ontario Trespass to Property Act and 6(2) Public Works Nuisances Regulations within defendants' authority — Shelter and other chattels constituting trespass and public nuisance — Federal Crown not subjecting self to provincial law by engaging in activity regulated thereby.

Public works — Plaintiff erecting peace camp shelter on Parliament Hill grounds to protest Canadian policy allowing U.S.A. to test cruise missiles in Canada — Right of defendants to remove and dismantle shelter under s. 4(2) Ontario Trespass to Property Act and s. 6(2) Public Works Nuisances Regulations — Shelter and other chattels constituting trespass and public nuisance — Term "nuisance" in Regulations meaning public nuisance — Constraints aimed at regulation of conduct, not content in terms of time, place and manner — Not impacting adversely upon content of plaintiff's message.

In 1983 the plaintiff set up a peace camp on the grounds of Parliament Hill to protest the Canadian government's policy allowing the U.S.A. to test its cruise missiles in Canada. The

Abie Weisfeld (également connu sous le nom de Eibie Weizfeld) (demandeur)

a c.

Sa Majesté la Reine et le ministre des Travaux publics (défendeurs)

RÉPERTORIÉ: WEISFELD c. CANADA (1^{re} INST.)

b

Section de première instance, juge McNair—Ottawa, 5, 6, 7, 8 et 9 décembre 1988; Vancouver, 5 mai 1989.

c

Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — Liberté d'expression — Camp de la paix érigé sur la colline du Parlement pour protester contre la mise à l'essai par les États-Unis des missiles de croisière au Canada — L'enlèvement de l'abri du camp de la paix ne violait pas la liberté d'expression du demandeur — La liberté garantie par l'art. 2b) de la Charte n'est ni absolue ni inconditionnelle — Il

d

faut l'examiner en tenant compte de l'intérêt commun — Le Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics vise le mode d'exercice et non le contenu de cette liberté — La simple présence de structures sur la colline parlementaire ne suffit pas à en faire des symboles expressifs de message contre les missiles de croisière — Rien ne prouve qu'on a fait obstacle à la liberté de réunion pacifique et d'association.

e

f

Couronne — Responsabilité délictuelle — Abri du camp de la paix érigé sur la colline parlementaire pour protester contre la mise à l'essai par les États-Unis des missiles de croisière au Canada — Les défendeurs avaient le pouvoir en vertu de l'art. 4(2) de la Loi sur l'entrée sans autorisation de l'Ontario et de l'art. 6(2) du Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics, d'enlever et de démanteler l'abri du camp de la paix — L'abri en question ainsi que les autres biens meubles constituaient, à la fois, une entrée sans autorisation et une nuisance publique — La Couronne fédérale qui poursuit des activités régies par les lois provinciales n'est pas liée par ces lois.

g

h

Travaux publics — Le demandeur a érigé un abri du camp de la paix sur la colline du Parlement pour protester contre la politique canadienne qui autorisait les États-Unis à mettre à l'essai leurs missiles de croisière au Canada — Les défendeurs avaient le droit d'enlever et de démanteler l'abri en question en vertu de l'art. 4(2) de la Loi sur l'entrée sans autorisation de l'Ontario et de l'art. 6(2) du Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics — L'abri en question ainsi que les autres biens meubles constituaient une entrée sans autorisation et une nuisance publique — L'expression «acte nuisible» utilisée dans le Règlement englobe la nuisance publique — Les restrictions visaient à régir le comportement du demandeur et non le contenu de son message, quant à la manière, au temps et au lieu — Elles ne portaient pas atteinte au contenu de son message.

i

j

En 1983, le demandeur a érigé sur la colline du Parlement un camp de la paix pour protester contre la décision du gouvernement canadien d'autoriser les États-Unis à mettre à l'essai leurs

peace camp, originally a rudimentary shelter, was made a more permanent structure in 1985.

Following complaints from citizens, the Minister of Public Works, on April 22, 1985, required the plaintiff, by notice given pursuant to subsection 4(2) of the Ontario *Trespass to Property Act*, to remove the peace camp shelter. Upon the plaintiff's refusal to comply, a work crew of the Department of Public Works proceeded to dismantle and remove the shelter and other chattels. Plaintiff subsequently attempted to re-establish the peace camp but was prevented from doing so pursuant to subsection 6(2) of the *Public Works Nuisances Regulations*. That provision, which came into effect on April 23, 1985, prohibits the construction of any structure on any public work except under the authority of the Minister.

This action for declaratory relief raises two issues: (1) whether the defendants were entitled to remove the shelter, tents, tables and other chattels erected on the grounds of Parliament Hill; (2) whether the defendants' actions violated the plaintiff's freedom of expression as guaranteed by paragraph 2(b) of the Charter. The plaintiff argues that the shelter symbolized his continuous protest against the Canadian government's policy, that the symbol was essential to the effective communication of his political message, and that the governmental restrictions were aimed at content, not conduct, thereby inhibiting his right to political expression.

Held, the action should be dismissed.

(1) *Public nuisance and trespass*

The shelter, tents, tables and other objects erected on the grounds of Parliament Hill contained all the elements of a public nuisance, whether at common law or by virtue of the *Public Works Nuisances Regulations*. They constituted an unreasonable interference with the use and enjoyment of those grounds by classes of Her Majesty's subjects, namely, those charged with their management and control, and members of the public. There was ample evidence that the peace camp shelter interfered with the proper maintenance of the grounds and that its presence imposed additional burdens on the forces responsible for security on Parliament Hill. The use of open-flame cooking, lighting and heating devices constituted a potential fire hazard. An inference could be drawn that the lack of proper sanitary facilities might lead to health problems. Finally, the shelter offended the aesthetic sensibilities of a number of visitors to Parliament Hill, who perceived it as an "eyesore". The shelter and tents constituted "structures" which contravened subsection 6(2) of the *Public Works Nuisances Regulations*. It was unnecessary to determine whether a folding table constituted such a "structure" given the finding of public nuisance.

Although the word "nuisance" in the Regulations refers to a public nuisance, the Court was not concerned with any element of criminality. The defendants were entitled to avail themselves of their common law right of abatement by removing the obstructions complained of, without first having to take crimi-

missiles de croisière au Canada. Au début, le camp de la paix était rudimentaire mais en 1985, il a pris un caractère plus permanent.

Par suite des plaintes provenant de citoyens, le ministre des Travaux publics a, le 22 avril 1985, enjoint au demandeur au moyen d'un avis donné conformément au paragraphe 4(2) de la *Loi sur l'entrée sans autorisation* de l'Ontario, d'enlever l'abri du camp de la paix. Vu le refus du demandeur d'accéder à cette demande, une équipe d'employés du ministère des Travaux publics a procédé au démantèlement et à l'enlèvement de l'abri et des autres biens meubles. Le demandeur a par la suite tenté de reconstruire le camp de la paix, mais il en a été empêché en vertu du paragraphe 6(2) du *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics*. Cette disposition qui est entrée en vigueur le 23 avril 1985, interdit la construction de toute structure sur un ouvrage public, à moins d'y être autorisé par le ministre.

La présente action visant un jugement déclaratoire soulève deux questions: (1) les défendeurs avaient-ils le droit d'enlever l'abri, les tentes, tables et autres biens meubles installés sur la colline du Parlement; (2) les actes des défendeurs violaient-ils la liberté d'expression du demandeur garantie par l'alinéa 2b) de la Charte. Le demandeur prétend que l'abri constituait un symbole de sa protestation continue contre la politique du gouvernement canadien, que le symbole en question était essentiel pour la communication efficace de son message politique et que les restrictions gouvernementales visaient le contenu dudit message et non pas son comportement, portant ainsi atteinte à son droit d'exprimer ses vues politiques.

Jugement: l'action devrait être rejetée.

(1) *Nuisance publique et entrée sans autorisation*

L'abri, les tentes, les tables et autres objets installés sur la colline du Parlement avaient toutes les caractéristiques d'une nuisance publique, que ce soit en vertu de la *common law* ou du *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics*. Ils constituaient un obstacle déraisonnable à l'utilisation et à la jouissance de ces lieux pour certaines catégories de sujets de Sa Majesté, à savoir les personnes responsables de la gestion et du contrôle des lieux et les citoyens. La preuve établissait clairement que l'abri du camp de la paix nuisait à l'entretien convenable des lieux et que sa présence imposait un surcroît de travail aux autorités responsables de la sécurité sur la colline parlementaire. L'utilisation d'appareils de cuisson, d'éclairage et de chauffage à flamme découverte constituait un danger d'incendie. On pourrait conclure que l'absence d'installations sanitaires adéquates risquait de causer des problèmes de santé. Enfin, l'abri offensait la vue de nombreux visiteurs qui se promenaient sur la colline et qui le considéraient comme une «horreur». L'abri et les tentes constituaient des «structures» qui contrevenaient au paragraphe 6(2) du *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics*. Il était inutile d'établir si une table pliante constituait une «structure» de ce genre puisqu'on avait constaté l'existence d'une nuisance publique.

Bien que l'expression «acte nuisible» dans le Règlement englobe la nuisance publique, la Cour n'était préoccupée par aucun élément de criminalité. Les défendeurs avaient le droit de recourir à la suppression de la nuisance publique, que prévoit la *common law*, et de faire disparaître les obstacles en question

nal proceedings, summarily or by indictment, against the person alleged to have perpetrated the public nuisance.

The plaintiff's action of placing structures on the Parliament Hill grounds amounted to an actionable trespass sufficient to justify their removal. Failure to remove an object placed on another's land constitutes an actionable wrong and there is continuing trespass as long as the object remains.

(2) *Freedom of expression under Charter, paragraph 2(b)*

Paragraph 2(b) of the Charter did not deprive the defendants their right to remove the shelter, tents, tables and other chattels.

The freedom of expression guaranteed by paragraph 2(b) of the Charter is not an absolute and unqualified freedom to disregard existing laws reflecting the collective interest of organized society as a whole. The governmental constraints were directed to the reasonable regulation of conduct in terms of time, place and manner. Those constraints did not impact adversely upon the content of the plaintiff's message which was communicated by word of mouth, by handing out leaflets and by carrying placards. While the shelter, tents, tables and other chattels may have been intended as attractions for inviting further inquiry, their mere presence was not sufficient, of itself, to make them essential, expressive symbols of the plaintiff's anti-cruise message.

Finally, the evidence did not show any semblance of interference with the plaintiff's freedom of peaceful assembly and association. Although it was unnecessary to express an opinion as to the application of Charter section 1, the restrictions herein were within the scope of reasonable limits under that section.

The plaintiff's submission, that subsections 4(2) of the *Trespass to Property Act* and 6(2) of the Regulations, by allegedly conferring an unlimited discretion upon the Minister of Public Works without articulating any controlling guidelines, impinged upon his freedom of expression and violated the rule of law, had to be rejected. Nor could the submission, that by engaging in activity regulated by provincial law, the federal Crown had subjected itself to that law, be accepted. Upon the application of section 16 of the *Interpretation Act*, the provincial statute was not binding on Her Majesty in right of Canada nor did it affect Her rights and prerogatives.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act, 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 1, 2(b),(c),(d).
Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 176.
Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 16.
Public Works Act, R.S.C. 1970, c. P-38, s. 28.
Public Works Nuisances Regulations, C.R.C., c. 1365, ss. 2, 4 (rep. and sub. by SOR/85-370, s. 1), 5 (as added *idem*), 6(2) (as added *idem*), 8 (as added *idem*), 9 (as added *idem*).

sans devoir d'abord tenter des poursuites criminelles, par procédure sommaire ou par mise en accusation, contre la personne à qui l'on reprochait d'avoir commis la nuisance publique.

Le fait pour le demandeur d'installer des structures sur la colline du Parlement équivalait à une entrée sans autorisation ouvrant droit à une poursuite et justifiait leur enlèvement. Le défaut d'enlever un objet placé sur le terrain d'autrui constitue une faute ouvrant droit à une poursuite, et l'entrée sans autorisation se poursuit aussi longtemps que l'objet n'est pas enlevé.

(2) *Liberté d'expression prévue à l'alinéa 2b) de la Charte*

L'alinéa 2b) de la Charte ne privait pas les défendeurs de leur droit d'enlever l'abri, les tentes, les tables et autres biens mobiliers.

La liberté d'expression garantie par l'alinéa 2b) de la Charte ne donne pas toute latitude pour faire fi des lois en vigueur, qui reflètent les intérêts collectifs d'une société organisée. Les restrictions du gouvernement avaient pour objet d'imposer des normes de comportement raisonnables quant au temps, au lieu et à la manière. Ces restrictions ne portaient nullement atteinte au contenu du message qui était communiqué verbalement, ou au moyen de feuillets ou de pancartes. Les abris, les tentes, les tables et les autres objets mobiliers qui se trouvaient sur la colline étaient peut-être destinés à éveiller la curiosité des passants, mais leur simple présence ne suffisait pas à en faire des moyens essentiels d'expression de message anti-missile du demandeur.

Enfin, la preuve n'a pas démontré que, même en apparence, la liberté de réunion pacifique et d'association du demandeur n'a pas été respectée. Bien qu'il fût inutile d'exprimer une opinion relativement à l'application de l'article 1 de la Charte, les restrictions en cause constituaient des limites raisonnables au sens dudit article.

L'argument du demandeur selon lequel les paragraphes 4(2) de la *Loi sur l'entrée sans autorisation* et 6(2) du Règlement auraient conféré au ministre des Travaux publics un pouvoir illimité sans contenir aucune directive quant à l'exercice de ce pouvoir, ce qui empiétait sur sa liberté d'expression et violait la règle de droit, devait être rejeté. Il en est de même en ce qui concerne l'argument selon lequel la Couronne fédérale, en poursuivant des activités qui sont régies par des lois provinciales, devait se considérer comme liée par ces lois. En vertu de l'article 16 de la *Loi d'interprétation*, la loi provinciale ne liait Sa Majesté du chef du Canada ni n'avait d'effet à l'égard de celle-ci ou sur ses droits et prérogatives.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 1, 2b),c),d).
Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 176.
Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 16.
Loi sur l'entrée sans autorisation, L.R.O. 1980, chap. 511, art. 4(2).
Loi sur les travaux publics, S.R.C. 1970, chap. P-38, art. 28.

Trespass to Property Act, R.S.O. 1980, c. 511, s. 4(2).

Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics, C.R.C., chap. 1365, art. 2, 4 (abrogé et remplacé par DORS/85-370, art. 1), 5 (ajouté idem), 6(2) (ajouté idem), 8 (ajouté idem), 9 (ajouté idem).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

R. v. Videoflicks Ltd. et al. (1984), 48 O.R. (2d) 395; 14 D.L.R. (4th) 10 (C.A.); affd *sub nom. R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; *R. v. Zundel* (1987), 58 O.R. (2d) 129; 35 D.L.R. (4th) 338 (C.A.); *Re Retail, Wholesale & Department Store Union, Locals 544, 496, 635 and 955 et al. and Government of Saskatchewan et al.* (1985), 19 D.L.R. (4th) 609 (Sask. C.A.); *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441; *New Brunswick Broadcasting Co., Limited v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1984] 2 F.C. 410 (C.A.); *Attorney-General for Ontario v. Orange Productions Ltd. et al.* (1972), 21 D.L.R. (3d) 257 (Ont. H.C.).

DISTINGUISHED:

Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada, [1987] 2 F.C. 68 (C.A.); *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573.

CONSIDERED:

Clark v. Community for Creative Non-Violence, 468 U.S. 288; 82 L.Ed. 2d 221 (1984); *Cox v. Louisiana*, 379 U.S. 536; 13 L.Ed. 2d 471 (1965).

REFERRED TO:

Re Ontario Film & Video Appreciation Society and Ontario Board of Censors (1984), 45 O.R. (2d) 80 (C.A.); affg (1983), 41 O.R. (2d) 583 (Div. Ct.); *Reference re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights* (1984), 47 O.R. (2d) 1 (C.A.); *Baird, et al. v. The Queen*, Ont. S.C., No. 1062/85, Maloney J., 10/1/86, not reported; affd Ont. C.A., No. 96/86, Brooke, Goodman and Grange JJ., 9/6/87, not reported; *Gauthier v. The King* (1918), 56 S.C.R. 176; *Her Majesty in right of the Province of Alberta v. Canadian Transport Commission*, [1978] 1 S.C.R. 61; *Attorney General (Qué.) and Keable v. Attorney General (Can.) et al.*, [1979] 1 S.C.R. 218; *Attorney-General v. P. Y. A. Quarries Ltd.*, [1957] 2 Q.B. 169; *Reynolds v. Urban District Council of Presteign*, [1896] 1 Q.B. 604; *Georgian Cottagers' Association Inc. v. Corporation of Township of Flos & Kerr* (1962), 32 D.L.R. (2d) 547 (Ont. H.C.); *Cardiff Rating Authority and Cardiff Assessment Committee v. Guest Keen Baldwin's Iron Steel Co., Ltd.*, [1949] 1 K.B. 385 (C.A.); *Cromer v. B.C. Teachers' Fed.*, [1986] 5 W.W.R. 638; 29 D.L.R. (4th) 641 (B.C.C.A.); *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121.

a JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

R. v. Videoflicks Ltd. et al. (1984), 48 O.R. (2d) 395; 14 D.L.R. (4th) 10 (C.A.); conf. par *sub nom. R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *R. v. Zundel* (1987), 58 O.R. (2d) 129; 35 D.L.R. (4th) 338 (C.A.); *Re Retail, Wholesale & Department Store Union, Locals 544, 496, 635 and 955 et al. and Government of Saskatchewan et al.* (1985), 19 D.L.R. (4th) 609 (C.A. Sask.); *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441; *New Brunswick Broadcasting Co., Limited c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1984] 2 C.F. 410 (C.A.); *Attorney-General for Ontario v. Orange Productions Ltd. et al.* (1972), 21 D.L.R. (3d) 257 (H.C. Ont.).

d

DISTINCTION FAITE AVEC:

Comité pour la République du Canada c. Canada, [1987] 2 C.F. 68 (C.A.); *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573.

e

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Clark v. Community for Creative Non-Violence, 468 U.S. 288; 82 L.Ed. 2d 221 (1984); *Cox v. Louisiana*, 379 U.S. 536; 13 L.Ed. 2d 471 (1965).

f

DÉCISIONS CITÉES:

Re Ontario Film & Video Appreciation Society and Ontario Board of Censors (1984), 45 O.R. (2d) 80 (C.A.); conf. (1983), 41 O.R. (2d) 583 (C. div.); *Reference re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights* (1984), 47 O.R. (2d) 1 (C.A.); *Baird, et al. v. The Queen*, C.S. Ont., n° 1062/85, juge Maloney, 10-1-86, non publiée; conf. par C.A. Ont., No. 96/86, juges Brooke, Goodman et Grange, 9-6-87, non publiée; *Gauthier v. The King* (1918), 56 R.C.S. 176; *Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta c. Commission canadienne des transports*, [1978] 1 R.C.S. 61; *Procureur général (Qué.) et Keable c. Procureur général (Can.) et autre*, [1979] 1 R.C.S. 218; *Attorney-General v. P. Y. A. Quarries Ltd.*, [1957] 2 Q.B. 169; *Reynolds v. Urban District Council of Presteign*, [1896] 1 Q.B. 604; *Georgian Cottagers' Association Inc. v. Corporation of Township of Flos & Kerr* (1962), 32 D.L.R. (2d) 547 (H.C. Ont.); *Cardiff Rating Authority and Cardiff Assessment Committee v. Guest Keen Baldwin's Iron Steel Co., Ltd.*, [1949] 1 K.B. 385 (C.A.); *Cromer v. B.C. Teachers' Fed.*, [1986] 5 W.W.R. 638; 29 D.L.R. (4th) 641 (C.A.C.-B.); *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121.

j

AUTHORS CITED

Clerk & Lindsell on Torts, 15th ed. London: Sweet & Maxwell, 1982.
 Fleming, John G. *The Law of Torts*, 6th ed. Sydney: Law Book Co. Ltd., 1983.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswell Co. Ltd., 1985.
 Linden, Allen M. *Canadian Tort Law*, 4th ed. Toronto: Butterworths, 1988.
 Mill, John S. *On Liberty*. London: Walter Scott Publishing Co., 1900-01.
Salmond and Heuston on the Law of Torts, 18th ed. by R. F. V. Heuston and R. S. Chambers. London: Sweet & Maxwell, 1981.

COUNSEL:

Harry Kopyto, Sylvano Debrio and Joseph E. Magnet for plaintiff.
Luther Chambers, Q.C. for defendants.

SOLICITORS:

Harry Kopyto, Toronto, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendants.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MCNAIR J.:

A Case for Charter Relief

This case is the aftermath of certain political activity staged on the grounds of Parliament Hill by the plaintiff and others to protest the policy of the Canadian government in permitting the United States of America to test its cruise missiles in Canada. The plaintiff's thesis is simply that the establishment of a peace camp on Parliament Hill to symbolize his continuous and ongoing protest against the cruise missile policy was essential to the effective communication of his political message. The plaintiff pleads that the actions of the defendants in dismantling and removing the peace camp shelter from Parliament Hill and in continuing to prevent him from maintaining a peace encampment thereon violated his constitutional right of freedom to protest as guaranteed by paragraphs 2(b), 2(c) and 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982, 1982*, c. 11 (U.K.)]. More specifically, the prayer for relief of the plaintiff's statement of

DOCTRINE

Clerk & Lindsell on Torts, 15th ed. London: Sweet & Maxwell, 1982.
 Fleming, John G. *The Law of Torts*, 6th ed. Sydney: Law Book Co. Ltd., 1983.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswell Co. Ltd., 1985.
 Linden, Allen M. *La responsabilité civile délictuelle*, 4^e éd. Cowansville (Océ): Éditions Yvon Blais Inc., 1988
 Mill, John S. *On Liberty*. London: Walter Scott Publishing Co., 1900-01.
Salmond and Heuston on the Law of Torts, 18th ed. by R. F. V. Heuston and R. S. Chambers. London: Sweet & Maxwell, 1981.

AVOCATS:

Harry Kopyto, Sylvano Debrio et Joseph E. Magnet pour le demandeur.
Luther Chambers, c.r., pour les défendeurs.

PROCUREURS:

Harry Kopyto, Toronto, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE MCNAIR:

f Cas de redressement fondé sur la Charte

La présente action est la conséquence de certaines activités politiques organisées par le demandeur et d'autres personnes sur la colline du Parlement, pour protester contre la décision du gouvernement canadien d'autoriser les États-Unis d'Amérique à mettre à l'essai leurs missiles de croisière au Canada. Le demandeur prétend en gros que le camp de la paix érigé sur la Colline, qui symbolisait son opposition acharnée à cette décision, était essentiel à la communication efficace de son message politique. Il soutient que les mesures prises par les défendeurs pour enlever l'abri qu'il avait construit sur la colline du Parlement et pour l'empêcher de s'y réinstaller ont contrevenu à son droit à la liberté de protestation garanti aux alinéas 2b),c) et d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)]. En particulier, il demande dans sa

claim seeks, *inter alia*, the following declaratory relief, viz.:

(b) (i) A declaration that section 6(2) of the *Public Works Nuisances Regulations* are of no force or effect.

(ii) A declaration that the acts of the Defendant in dismantling the Parliament Hill Peace Camp and evicting the Plaintiffs as occupants thereof and in interfering with the Plaintiffs' expressive activities in attempting to protest on Parliament Hill by distributing literature from a table violated the rights of the Plaintiffs as guaranteed under Section 2(b), (c), (d) of the Charter of Rights and Freedoms and are not justifiable under Section 1 thereof, and are to that extent of no force or effect under Section 52 thereof;

In addition to the foregoing, the plaintiff claims consequential relief in the form of an injunction, special damages of \$2,000 and punitive or general damages of \$200,000.

Facts

In 1983 the plaintiff conceived the idea of establishing a peace camp on the grounds of Parliament Hill to protest the government's cruise missile policy. On April 18, 1983 the plaintiff was given gratuitous permission by officials of the government of Canada to erect a tent on the Parliament Hill grounds. The plaintiff and other occupants of the tent were asked the next day by officers of the RCMP to remove the tent and, when they refused to comply, the RCMP officers removed the tent themselves. The plaintiff was never given permission at any time thereafter to erect tents on the grounds of Parliament Hill. Nonetheless, the plaintiff and several of his fellow protestors maintained their peace camp watch on Parliament Hill for about a week, handing out leaflets and sleeping on the ground without shelters or tents. Later in the spring of 1983, the plaintiff and his compatriots erected a banner on poles, to which they attached tarpaulins to create a rudimentary shelter to protect them from the elements. The plaintiff remained there until the end of May 1983.

In the summer of 1983, pursuant to an offer of officials of the government of Canada the plaintiff and his colleagues moved their peace camp shelter to a site on Lebreton flats, approximately 1.5 kilometres distant from Parliament Hill. However, they left a table and banner on the Parliament Hill grounds. Later during that summer, the plaintiff decided to move the shelter back to Parliament

déclaration que soit prononcé le jugement déclaratoire suivant:

[TRADUCTION] b) (i) Déclarer que le paragraphe 6(2) du Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics est inopérant.

(ii) Déclarer que les gestes du défendeur, qui a enlevé le camp de la paix érigé sur la colline du Parlement et en a expulsé les occupants, et qui a empêché le demandeur de poursuivre ses activités de protestation sur la Colline, c'est-à-dire de distribuer des dépliants présentés sur une table, ont été posés en violation des droits du demandeur garantis par les alinéas 2b),c) et d) de la Charte des droits et libertés, qu'ils ne sont pas justifiés par l'article 1 de la Charte et qu'ils sont donc inopérants sous le régime de l'article 52 de la Charte;

Outre ce qui précède, le demandeur réclame la réparation suivante: une injonction, des dommages-intérêts spéciaux au montant de 2 000 \$ et des dommages-intérêts punitifs ou généraux au montant de 200 000 \$.

Les faits

En 1983, le demandeur a eu l'idée d'ériger un camp de la paix sur la colline du Parlement pour protester contre la politique du gouvernement au sujet des missiles de croisière. Le 18 avril 1983, des représentants du gouvernement du Canada lui ont donné la permission de monter gratuitement une tente sur la Colline. Le lendemain, des agents de la GRC ont prié le demandeur et les autres occupants de démonter la tente. Ceux-ci ont refusé d'obtempérer et les agents de la GRC ont enlevé la tente eux-mêmes. Le demandeur n'a plus jamais eu la permission de monter une tente sur la Colline. Malgré cela, le demandeur et plusieurs protestataires ont occupé la Colline pendant environ une semaine; ils y ont distribué des dépliants et y ont dormi à la belle étoile. Un peu plus tard durant le printemps 1983, ils ont installé une bannière sur des poteaux auxquels ils ont fixé des bâches afin de créer un abri rudimentaire pour se protéger contre les éléments. Le demandeur est demeuré là jusqu'à la fin de mai 1983.

Durant l'été 1983, le demandeur et ses collègues ont accepté l'offre de représentants du gouvernement du Canada de déménager leur abri sur les plaines Lebreton, qui sont situées à environ 1,5 kilomètre du Parlement. Ils ont toutefois laissé une table et une bannière sur la Colline. Plus tard durant l'été, le demandeur a décidé de ramener l'abri sur la Colline, estimant qu'il s'agissait d'un

Hill to serve as a more effective symbol of protest. No express permission was given for the relocation of the shelter and government officialdom chose to ignore it, at least until the spring of 1985. The relocated shelter was maintained on Parliament Hill during the summer of 1983 and through the winter of 1984. The plaintiff left the shelter in May of 1984 and did not return to it permanently until the fall of that year, except for occasional visits.

In the fall of 1984 the plaintiff and two associates, Yvon Dubé and Chantal Houle, decided to reconstruct the present shelter into a more permanent edifice. A platform was constructed of two-by-four wood pieces overlaid by carpeting. Aluminum poles were fastened to this base to which were attached from the inside sheets of styrofoam and reflective aluminum paper and other materials. The outside of this tent-like structure consisted of orange and black plastic sheeting. A tricolour flag or banner was fastened to the side of the structure fronting on Wellington Street, on which were inscribed in both English and French the words "Peace Camp", but there was nothing else on the shelter to suggest its occupants stood for nuclear disarmament and against cruise missile testing in Canada. The actual anti-cruise message was communicated to the public by word of mouth and literature hand-outs or by carrying placards around the grounds of Parliament Hill. The materials for the tent-like structure were donated by sympathetic well-wishers. During 1983 there was also displayed at the peace camp site a mock-up or replica of the cruise missile, but this had been removed by university students some time in 1984.

In the eight-month period prior to April 22, 1985 the plaintiff worked full time at his job in Ottawa with the Palestinian diplomatic office, leaving only the weekends free for communicating his political views to members of the public frequenting Parliament Hill. However, the message was conveyed during the plaintiff's absence by his associates, Mr. Dubé and Ms. Houle. The re-established shelter served as permanent living quarters for the plaintiff and his two colleagues during this period.

symbole de protestation plus efficace. Aucune autorisation expresse ne lui a alors été accordée, mais les autorités ont préféré ne rien faire, du moins jusqu'au printemps 1985. L'abri en question est demeuré sur la Colline durant l'été 1983 et tout au long de l'hiver 1984. Le demandeur l'a quitté en mai 1984 et ne s'y est réinstallé en permanence qu'à l'automne de ladite année. Entre-temps, il y a fait quelques visites.

À l'automne 1984, le demandeur et deux associés, Yvon Dubé et Chantal Houle, ont décidé de reconstruire l'abri pour lui donner un caractère plus permanent. Ils ont fabriqué une plate-forme avec des planches de bois de deux pouces sur quatre pouces et l'ont recouverte de tapis. Ils ont fixé des poteaux d'aluminium à cette base, puis ont installé à l'intérieur des feuilles de mousse de polystyrène, du papier d'aluminium réfléchissant et d'autres matériaux. Ils ont recouvert cette construction ayant l'apparence d'une tente de feuilles de plastique oranges et noires. Un drapeau tricolore sur lequel étaient inscrits en français et en anglais les mots «Camp de la paix» y a été fixé, du côté qui faisait face à la rue Wellington; rien d'autre n'indiquait que les occupants de l'abri militaient en faveur du désarmement nucléaire et s'opposaient à l'essai du missile de croisière au Canada. Le message comme tel était transmis au public de vive voix et dans des dépliants, de même qu'au moyen de pancartes avec lesquelles les protestataires se promenaient sur la Colline. Les matériaux qui ont servi à fabriquer cette installation leur ont été donnés par des sympathisants. Il y avait également une réplique du missile de croisière sur le site du camp de la paix en 1983, mais des étudiants universitaires l'ont subtilisée en 1984.

Durant les huit mois qui ont précédé la date du 22 avril 1985, le demandeur travaillait à temps plein au service diplomatique palestinien, à Ottawa; il ne lui restait donc que les week-ends pour exposer son point de vue aux personnes qui se trouvaient sur la Colline. Durant son absence, ses associés, M. Dubé et M^{lle} Houle, prenaient la relève. Pendant cette période, le demandeur et ses deux collègues ont vécu en permanence dans le nouvel abri.

Some time during this period the plaintiff received a further offer from governmental officials to establish the peace camp shelter on or near Lebreton flats from where he could commute to Parliament Hill to carry banners or placards and distribute literature as a means of conveying his anti-cruise message to the public. Nothing came of this offer, principally because the plaintiff insisted that any acceptance was conditional on his being permitted to maintain a table and banners on the Parliament Hill grounds, which the government refused.

Meanwhile, the incumbent Minister of Public Works, Hon. Roch LaSalle, was receiving complaints from citizens regarding the presence of the peace camp on Parliament Hill, the disapprobative term most commonly employed being that of "eyesore". The Minister was persuaded to the view that the peace camp constituted a trespass on the property of Parliament Hill. Accordingly, he instructed his Deputy Minister to apprise the peace camp contingent of the fact that they were trespassing and that they must remove the peace camp and its paraphernalia from the Parliament Hill property.

On the morning of April 22, 1985, Brian Crawford, Property Manager of the Department of Public Works, appeared on the scene and read to the occupants of the shelter a notice in both English and French prohibiting them from camping on the grounds of Parliament Hill and erecting or maintaining any structure or device thereon and requiring them to forthwith remove from such grounds the peace camp shelter and all furnishings and materials associated therewith, including personal belongings, failing which these items of personal property would be removed by employees of the Department of Public Works. The plaintiff was handed a copy of the notice, which was given under the Minister's signature pursuant to subsection 4(2) of the *Trespass to Property Act*, R.S.O. 1980, c. 511. A work crew of the Department of Public Works was standing by at the site. Crawford and members of the work crew offered to assist the plaintiff and his colleagues in the removal of the peace camp shelter and other property from Parliament Hill and to transport them to the premises of their choice. However, the offer was

À un moment donné, des représentants du gouvernement ont à nouveau offert au demandeur de transporter l'abri sur les plaines Lebreton ou à proximité de ce site; de là, il aurait aisément pu se rendre sur la Colline avec ses pancartes et ses dépliants pour y poursuivre sa croisade anti-missile. Cela n'a rien donné, principalement parce que le demandeur a insisté pour qu'on lui permette de garder une table et des bannières sur la Colline, ce que le gouvernement a refusé.

Durant ce temps, le ministre des Travaux publics de l'époque, l'honorable Roch LaSalle, recevait des plaintes de citoyens au sujet de la présence sur la colline du Parlement du camp de la paix, que la plupart qualifiaient d'«horreur». Le ministre s'est rallié au point de vue de ceux qui affirmaient que le camp de la paix constituait une entrée sans autorisation sur la colline du Parlement. Il a donc demandé à son sous-ministre de dire aux occupants du camp de la paix qu'ils commettaient une intrusion et qu'ils devaient débarrasser la Colline du camp de la paix et de tout leur fourbi.

Dans la matinée du 22 avril 1985, le responsable de la gestion immobilière du ministère des Travaux publics, M. Brian Crawford, s'est rendu sur la Colline et a lu aux occupants de l'abri un avis rédigé en français et en anglais leur interdisant de camper sur la Colline et d'y ériger ou d'y maintenir une structure quelconque. L'avis les obligeait à enlever sur-le-champ l'abri, ainsi que tous les meubles et objets s'y trouvant, y compris les effets personnels, faute de quoi des employés du ministère des Travaux publics s'en chargeraient eux-mêmes. Le demandeur a reçu copie de l'avis, qui était signé par le ministre conformément au paragraphe 4(2) de la *Loi sur l'entrée sans autorisation*, L.R.O. 1980, chap. 511. Une équipe d'employés du ministère des Travaux publics était sur place, prête à intervenir. Monsieur Crawford et les employés du ministère ont offert au demandeur et à ses collègues de les aider à enlever l'abri et les autres objets et à les transporter à l'endroit de leur choix. Le demandeur a toutefois refusé cette offre

refused because the plaintiff adamantly opposed their removal.

The plaintiff and one of the other protestors refused to leave the shelter when the work crew of the Department attempted to move it and manifested their opposition by clinging to the inside. The tent-like structure of the shelter, when viewed from the outside by persons unfamiliar with its construction, gave no visible clues as to how it might be dismantled and removed without destroying it. The plaintiff offered no advice or assistance in this regard, but persisted in clinging to the shelter and resisting its removal. All attempts made by the work crew of the Department to lift the shelter off the ground intact proved unsuccessful. Thwarted in their endeavours to remove the shelter intact, the agents of the Minister of Public Works then proceeded to dismantle the shelter by cutting the plastic covering from the aluminum frame. On completion of this work, they then attempted to remove the bare frame of the shelter, but once again their efforts were unsuccessful because the plaintiff continued to cling to the frame, thereby causing its eventual collapse. Finally, the plaintiff was arrested and taken into custody by RCMP officers on the scene. Prior to this, the plaintiff had been advised by Mr. Crawford that the shelter materials and other chattels were being taken to the Department's warehouse in Plouffe Park, where they could be retrieved by the owners at any time. Some were retrieved that same afternoon. Others were confiscated and held by the RCMP as evidence for the adjudication of charges pending against the plaintiff. The remaining goods and chattels were eventually removed to another departmental warehouse on Catherine Street.

Following the dismantlement of the original shelter, the plaintiff and others made several subsequent attempts during April of 1985 to re-establish the peace camp by erecting tents and placing tables and sleeping bags on the grounds of Parliament Hill. RCMP officers interceded and warned them that the new regulations enacted on April 23, 1985 prohibited the erection of any structures or the placing of any objects on the Parliament Hill grounds. The plaintiff paid no heed to this admonition with the result that he was arrested and removed from the grounds. There were similar occurrences on October 21, November 12 and

car il s'opposait catégoriquement à l'enlèvement du camp de la paix.

Le demandeur et un autre protestataire ont refusé de quitter l'abri lorsque l'équipe du ministère a voulu le déplacer, et ils ont manifesté leur opposition en s'agrippant aux parois intérieures. L'abri ressemblait à une tente, mais pour celui qui ignorait comment il avait été construit, il n'y avait rien de l'extérieur qui indiquait comment l'enlever sans le détruire. Le demandeur n'a donné aucun conseil et n'a fourni aucune aide à cet égard, et il a persisté à s'accrocher à l'abri et à résister à son enlèvement. Tous les efforts qu'ont faits les employés du ministère pour soulever l'abri sans l'abîmer ont échoué. Frustrés dans leurs efforts, ils ont alors commencé à démonter l'abri en coupant les feuilles de plastique qui recouvraient la charpente d'aluminium. Ils ont ensuite tenté d'enlever cette charpente, mais sans succès parce que le demandeur continuait de s'y accrocher; celle-ci a fini par s'effondrer. Le demandeur a finalement été arrêté et placé sous la surveillance des agents de la GRC qui étaient sur les lieux. Monsieur Crawford lui avait dit plus tôt que l'abri et les objets qui s'y trouvaient seraient transportés dans un entrepôt du ministère situé dans le parc Plouffe, où leurs propriétaires pourraient les récupérer en tout temps. Certains l'ont été l'après-midi même. D'autres ont été confisqués par la GRC pour servir de preuve relativement aux accusations qui seraient portées contre le demandeur. Le reste des objets a finalement été transporté à un autre entrepôt du ministère sur la rue Catherine.

À la suite du démantèlement de l'abri, le demandeur et d'autres personnes ont tenté à plusieurs reprises, durant le mois d'avril 1985, de reconstruire le camp de la paix en montant des tentes et en installant des tables et des sacs de couchage sur la colline du Parlement. Des agents de la GRC les ont avertis qu'aux termes du nouveau règlement adopté le 23 avril 1985, il était interdit d'ériger une structure ou de placer des objets sur ces lieux. Le demandeur n'a tenu aucun compte de ces avertissements, de sorte qu'il a dû être arrêté et emmené ailleurs. La même chose est arrivée le 21 octobre, le 12 novembre et le 14

November 14, 1988 during the federal general election. On these occasions, the plaintiff and his compatriots erected tables on the grounds of Parliament Hill, and in one instance put up a tent, only to be confronted by the same pattern of authoritative response. RCMP officers on the scene requested the immediate removal of the offending articles and cautioned the plaintiff that he would be arrested if he resisted their removal. On each of these occasions, the plaintiff forcibly resisted the removal of the objects by clinging to them with the result that he was placed under arrest.

Statutory Framework

I consider it to be undisputed that the title of the grounds of Parliament Hill is vested in Her Majesty in right of Canada and that the Minister of Public Works is generally charged with the control, management and administration thereof: see the *Public Works Act*, R.S.C. 1970, c. P-38, as amended. Nor can there be any doubt that the grounds of Parliament Hill are "public works" within the definition of the *Public Works Act*. Section 28 of the Act empowers the Governor in Council to make such regulations as are deemed necessary "for the management, maintenance, proper use and protection of ... any ... public works".

Public Works Nuisances Regulations were enacted under the foregoing statutory authority: C.R.C., c. 1365. Sections 2 and 4 [rep. and sub. by SOR/85-370, s. 1] of the Regulations read as follows:

2. No person shall loiter or commit any nuisance in, on or about any public work.

4. Every person who violates any of these Regulations is guilty of an offence punishable on summary conviction and is liable to a fine not exceeding \$50.

These *Public Works Nuisances Regulations* were amended by repealing section 4 relating to the summary conviction offence and fine provisions and substituting therefor new sections 4 to 11: SOR/85-370, April 23, 1985. Section 2 of the amending Regulations provided that the amendments enacted by section 1 thereof were to apply before publication in the *Canada Gazette*, com-

novembre 1988, durant la campagne électorale fédérale. À ces occasions, le demandeur et ses compagnons ont installé des tables sur la Colline et ont même monté une tente à un moment donné, mais les autorités ont réagi de la même façon. Les agents de la GRC qui étaient sur les lieux leur ont demandé d'enlever immédiatement les objets en question et ont dit au demandeur qu'il serait arrêté s'il s'opposait à leur enlèvement. À chacune de ces occasions, le demandeur a résisté avec vigueur à l'enlèvement des objets en s'y accrochant, et il a dû être mis en état d'arrestation.

c Cadre législatif

Il m'apparaît certain que le titre de propriété des terrains de la Colline appartient à Sa Majesté du chef du Canada et que le ministre des Travaux publics est responsable du contrôle, de la gestion et de l'administration de ces terrains: voir la *Loi sur les travaux publics*, S.R.C. 1970, chap. P-38, modifiée. Par ailleurs, il ne fait aucun doute que la Colline est un «ouvrage public» au sens de la *Loi sur les travaux publics*. L'article 28 de cette Loi autorise le gouverneur en conseil à prendre les règlements qu'il juge nécessaires «à l'administration, à l'entretien, au bon usage et à la protection [d']ouvrages publics».

Le *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics*, C.R.C., chap. 1365, a été adopté sous le régime de la Loi précitée. Les articles 2 et 4 [abrogé et remplacé par DORS/85-370, art. 1] du Règlement sont libellés de la façon suivante:

2. Nulle personne ne flânera ni ne commettra d'actes nuisibles aux environs d'un ouvrage public ni dans ou sur celui-ci.

4. Toute personne qui enfreint l'un quelconque des articles du présent règlement est coupable d'infraction et passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende d'au plus \$ 50.

L'article 4 du *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics* relatif aux infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité et aux amendes a été abrogé et remplacé par de nouvelles dispositions, c'est-à-dire les articles 4 à 11, DORS/85-370, 23 avril 1985. Aux termes de l'article 2 du Règlement modifié, les modifications énoncées à l'article 1 dudit

mencing on April 23, 1985. The provisions of the new Regulations most pertinent to this case are sections 5, 6(2), 8 and 9, which read as follows:

5. No person shall erect, construct or post any thing, material or object in or upon any public work other than in such places as are specifically designated for such purposes.

6. ...

(2) No person shall erect, use, occupy or maintain any structure in or upon any public work except by or under the authority of the Minister.

8. Any person found contravening section 6 of these Regulations shall forthwith, on receiving notice from the Minister or a peace officer, either orally or in writing, requiring him to cease such activity and to quit the public work, remove his personal property from and quit the public work and shall not thereafter resume the activity to which the notice applies.

9. A peace officer may remove from a public work any person who refuses to obey a notice under section 8 and any personal property apparently in the possession of that person.

Charter Provisions

The relevant provisions of the Charter are sections 1 and 2 which read as follows:

Guarantee 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.

Fundamental Freedoms

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;

(c) freedom of peaceful assembly; and

(d) freedom of association.

The Issues

The defendants set out in their factum what they consider to be the issues raised by the case, which are:

(1) Were the Defendants entitled in law, apart from considerations of subsections 2(b),(c) and (d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, to remove the shelter, tents, tables and other chattels erected or placed on the grounds of Parliament Hill by the Plaintiff and others, whether such removal occurred on April 22, 1985, and at times thereafter?

Règlement devaient entrer en vigueur à compter du 23 avril 1985, avant leur publication dans la *Gazette du Canada*. Les dispositions du nouveau Règlement qui s'appliquent en l'espèce sont les articles 5, 6(2), 8 et 9:

5. Il est interdit d'ériger, de construire ou d'afficher tout objet ou chose dans ou sur un ouvrage public, ailleurs qu'aux endroits expressément désignés à ces fins.

6. ...

(2) Il est interdit d'ériger, d'utiliser, d'occuper ou de maintenir une structure sur un ouvrage public, à moins d'y être autorisé par le Ministre.

8. Quiconque contrevient à l'article 6 doit, dès qu'il reçoit du Ministre ou d'un agent de la paix, un avis oral ou écrit lui ordonnant de cesser l'activité interdite et de quitter l'ouvrage public, enlever ses effets personnels de l'ouvrage public, quitter celui-ci et ne pas reprendre l'activité faisant l'objet de l'avis.

9. Un agent de la paix peut expulser d'un ouvrage public toute personne qui refuse d'obtempérer à l'avis mentionné à l'article 8 et en enlever les effets personnels qui semblent être en la possession de cette dernière.

Dispositions de la Charte

Les dispositions pertinentes de la Charte sont les articles 1 et 2:

Garantie des droits et libertés

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

Libertés fondamentales

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;

c) liberté de réunion pacifique;

d) liberté d'association.

Les questions en litige

Les défendeurs énoncent dans leur mémoire les questions suivantes qu'ils estiment être au cœur du litige:

[TRADUCTION] (1) Abstraction faite des dispositions figurant aux alinéas 2b),c) et d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, les défendeurs avaient-ils le droit d'enlever, le 22 avril 1985 et à d'autres moments par la suite, l'abri, les tentes, les tables et autres biens meubles montés ou installés sur la colline du Parlement par le demandeur et d'autres personnes?

(2) Did subsections 2(b),(c) and (d) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms nevertheless deprive the Defendants of their right so to remove the shelter, tents, tables and other chattels?

(3) Assuming that the answer to question (2) is in the affirmative, was such removal nevertheless justified pursuant to section 1 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms?

(4) Are the Defendants liable for any damage to the shelter or tents or other chattels that were removed in the morning of April 22, 1985, and at times thereafter?

(5) Are the Defendants liable for exemplary or punitive damages?

Plaintiff's counsel takes no exception to this statement of the issues. He chooses, however, to frame the issue of the case in this way:

The Court is being asked a narrow question. It is asked to rule only that the actions here, in the circumstances here, under the legislative authority here, are violating freedom of expression, and assembly and association rights.

The central theme of the plaintiff's case is that he was expressing a political message of protest to the cruise missile policy of the Canadian government by both direct and symbolic means, and that the symbols represented by the shelters, tents and tables on Parliament Hill were in fact political forums for discussions and debate that were essential to the effective communication of the political message. As I see it, the main thrust of the argument is directed to the Charter guarantee of freedom of expression and the associated freedoms of peaceful assembly and association only become involved as supporting buttresses in a limited and peripheral sense.

Unfettered Administrative Discretion

For his opening salvo, plaintiff's counsel makes the point that subsection 4(2) of the *Trespass to Property Act* and subsection 6(2) of the *Public Works Nuisances Regulations* purport to confer on the Minister of Public Works an unlimited and unfettered discretion to prohibit any and all expressive activities on Parliament Hill without articulating any controlling guidelines for the exercise of such an untrammelled discretion, thereby directly impinging on guaranteed freedoms of expression, assembly and association under the Charter. In support of this proposition, plaintiff's counsel relies on the Ontario Court of Appeal decision in *Re Ontario Film & Video Appreciation Society and Ontario Board of Censors* (1984), 45

(2) Les alinéas 2b),c) et d) de la Charte canadienne des droits et libertés privaient-ils malgré tout les défendeurs de leur droit d'enlever l'abri, les tentes, les tables et autres biens meubles?

(3) En supposant que la réponse à la question (2) soit affirmative, cet enlèvement était-il justifié par l'article 1 de la Charte canadienne des droits et libertés?

(4) Les défendeurs sont-ils responsables des dommages qu'ont pu subir l'abri, les tentes ou les autres biens meubles qui ont été enlevés dans la matinée du 22 avril 1985 ou par la suite?

(5) Les défendeurs sont-ils passibles de dommages-intérêts punitifs ou exemplaires?

Le procureur du demandeur ne conteste pas cet énoncé des questions en litige. Il formule plutôt le problème dans les termes suivants:

[TRADUCTION] La question soumise à la Cour est simple. On lui demande seulement de déclarer que les gestes posés dans les circonstances que l'on connaît, en conformité des dispositions législatives applicables, violent la liberté d'expression, la liberté de réunion et la liberté d'association.

Le demandeur invoque comme principal argument sa volonté d'employer des moyens à la fois directs et symboliques pour transmettre son message politique de protestation contre la décision du gouvernement canadien relativement au missile de croisière. Les abris, les tentes et les tables installés sur la colline du Parlement étaient en réalité des outils dont il avait besoin pour nourrir le débat et assurer la communication efficace de son message. Selon moi, cet argument repose d'abord et avant tout sur la liberté d'expression garantie par la Charte, et les libertés connexes de réunion pacifique et d'association n'interviennent qu'à titre d'arguments secondaires.

Pouvoir discrétionnaire administratif absolu

D'entrée de jeu, le procureur du demandeur soutient que le paragraphe 4(2) de la *Loi sur l'entrée sans autorisation* et le paragraphe 6(2) du *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics* confèrent au ministre des Travaux publics le pouvoir discrétionnaire illimité et absolu d'interdire toute forme d'expression sur la colline du Parlement, mais ne contiennent aucune ligne directrice quant à l'exercice de ce pouvoir, ce qui empiète clairement sur les libertés d'expression, de réunion et d'association garanties par la Charte. Le procureur du demandeur s'appuie sur la décision rendue par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Re Ontario Film & Video Appreciation Society and Ontario Board of Censors* (1984),

O.R. (2d) 80, upholding the decision of the Divisional Court¹ that paragraphs 3(2)(a) and (b), and sections 35 and 38 of the *Theatres Act* [R.S.O. 1980, c. 498] impose a limit on freedom of expression guaranteed by paragraph 2(b) of the Charter because they set no limits, reasonable or otherwise, to the censorship board's discretion to censor and prohibit films that could be considered "reasonable limits prescribed by law" within the meaning of section 1 of the Charter. He also relies on *Reference re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights* (1984), 47 O.R. (2d) 1 (C.A.). Plaintiff's counsel takes the matter one step further by arguing that any regulatory scheme requiring the exercise of an unfettered administrative discretion violates the rule of law if it fails to incorporate as part thereof some system of justificatory criteria for the exercise of such discretion, irrespective of any question of Charter rights and freedoms. He also argues that the Minister's authorization of June 12, 1985 to the Special Committee or the Use of Parliament Hill to exercise the authority vested in him under the *Public Works Nuisance Regulations* "in relation to the management, charge and direction of the lands comprising Parliament Hill" was an improper delegation of something within his exclusive management and control.

Defendants' counsel points out that this authorization, whatever its intent, was after the fact of the events of April of 1985 in so far as these affected the plaintiff. It follows therefore, in his submission, that the question of whether the authorization was *intra vires* or *ultra vires* becomes entirely academic to the central point of the case because it is a peace officer who has the authority under the *Public Works Nuisances Regulations* to remove any person refusing to obey a notice given under section 8 thereof. He cites in support of this submission the Supreme Court of Ontario case of *Baird, et al. v. The Queen* (No. 1062/85, January 10, 1986, unreported) in which Mr. Justice Maloney found in *certiorari* proceedings that section 8 of the amended *Public Works Nuisances Regulations* did not delegate to a peace officer the power to make regulations. An appeal from this decision was dismissed by the Ontario Court of

¹ (1983), 41 O.R. (2d) 583.

45 O.R. (2d) 80, qui confirmait la décision de la Cour divisionnaire¹ selon laquelle les alinéas 3(2)a) et b) et les articles 35 et 38 de la *Loi sur les salles de cinéma* [L.R.O. 1980, chap. 498] limitent la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2b) de la Charte parce que, ne pouvant être considérés comme «une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables» au sens de l'article 1 de la Charte, ils ne fixent pas de limites raisonnables ou autres au pouvoir discrétionnaire du bureau de censure de censurer et d'interdire des films. Il s'appuie également sur l'arrêt *Reference re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights* (1984), 47 O.R. (2d) 1 (C.A.). Il pousse l'argument plus loin en soutenant que toute disposition d'un règlement qui confère à l'administration un pouvoir discrétionnaire absolu contrevient au principe de légalité si elle n'est assortie d'aucun critère en justifiant l'exercice, indépendamment des droits et libertés garantis par la Charte. Il ajoute que l'autorisation que le ministre a donnée, le 12 juin 1985, au Comité responsable de la colline du Parlement d'exercer le pouvoir que lui confère le *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics* [TRADUCTION] «relativement à l'administration, à la charge et à la gestion des terres incluant la colline du Parlement» constituait une délégation illégale d'un pouvoir que lui seul pouvait exercer.

Le procureur des défendeurs note que cette autorisation, quel qu'en soit le but, a été accordée après les événements d'avril 1985 dans la mesure où ceux-ci concernaient le demandeur. Selon lui, la question de savoir si l'autorisation était *intra vires* ou *ultra vires* devient purement théorique eu égard au nœud du litige car c'est un agent de la paix qui peut, aux termes du *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics*, expulser une personne qui refuse d'obtempérer à l'avis mentionné à l'article 8 de ce Règlement. Il s'appuie sur l'arrêt *Baird, et al. v. The Queen* (n° 1062/85, 10 janvier 1986, non publié) de la Cour suprême de l'Ontario, dans lequel le juge Maloney a statué, dans un recours en *certiorari*, que l'article 8 du Règlement modifié n'avait pas pour effet de déléguer à un agent de la paix le pouvoir de prendre des règlements. Cette décision a été portée en appel, mais la Cour d'appel de l'Ontario a

¹ (1983), 41 O.R. (2d) 583.

Appeal (No. 96/86, June 9, 1987, unreported) on the ground that the Regulations in question were valid. In my opinion the matter of this so-called delegation is not something which has any bearing on the central issue of whether the defendants were lawfully entitled to remove the plaintiff's shelter and other chattels in the face of his guaranteed freedom of expression.

Nor do I accept the submission of plaintiff's counsel that an administrative discretion, unfettered by justificatory guidelines, represents in each and every case a fundamental violation of the rule of law, based on the principle of *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121. The point made by Rand J. in that case regarding the rule of law was to the following effect [at page 142]:

... that an administration according to law is to be superseded by action dictated by and according to the arbitrary likes, dislikes and irrelevant purposes of public officers acting beyond their duty, would signalize the beginning of disintegration of the rule of law as a fundamental postulate of our constitutional structure.

It seems to me that this statement represents something far less sweeping than the proposition contended for by plaintiff's counsel, with which I do not agree.

The Common Law of Trespass and Public Nuisance

The decision of the Supreme Court of Canada in *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573, laid to rest any vestiges of doubt that the Charter applies to the common law.

Defendant's counsel submits that they had every right at common law to effect the removal of the plaintiff's shelter, tents, tables and other chattels from the grounds of Parliament Hill by reason that these structures or objects constituted both a trespass and a public nuisance. Plaintiff's counsel argues that there is no element of public nuisance involved which would necessitate making a specific finding. Instead, he mounts a two-pronged attack on subsection 4(2) of the *Trespass to Property Act* and subsection 6(2) of the *Public Works Nuisances Regulations*, arguing that these statutory enactments were improperly utilised with the sole object of forcing the plaintiff to remove himself

rejeté l'appel (n° 96/86, 9 juin 1987, non publié) pour le motif que le Règlement en question était valide. À mon avis, cette question de délégation n'a rien à voir avec celle de savoir si les défendeurs pouvaient légalement enlever l'abri et les autres biens meubles du demandeur, compte tenu de la liberté d'expression garantie par la Charte.

Je refuse par ailleurs de souscrire à l'argument du procureur du demandeur voulant que l'exercice d'un pouvoir administratif discrétionnaire qui n'est assujéti à aucune ligne directrice équivaut dans chaque cas à une violation fondamentale du principe de légalité. Il asseoit cet argument sur le principe énoncé dans l'arrêt *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121. La remarque qu'a faite le juge Rand dans cette affaire au sujet du principe de légalité est la suivante [à la page 142]:

[TRADUCTION] ... le fait que les sympathies et les antipathies arbitraires, de même que les visées non pertinentes d'officiers publics qui agissent en excédant leurs pouvoirs, puissent dicter leurs actions et remplacer une administration établie par la loi, voilà le signe avant-coureur de la désintégration du principe de légalité comme un des postulats fondamentaux de notre structure constitutionnelle.

Cette remarque m'apparaît beaucoup moins catégorique que l'argument avancé par le procureur du demandeur, avec lequel je ne suis pas d'accord.

L'entrée sans autorisation et la nuisance publique en common law

La Cour suprême du Canada dit clairement dans l'arrêt *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573, que la Charte s'applique à la *common law*.

Le procureur des défendeurs prétend que le gouvernement avait parfaitement le droit en *common law* d'enlever l'abri, les tentes, les tables et les autres biens meubles du demandeur qui se trouvaient sur la Colline, parce que ces structures ou objets constituaient à la fois une entrée sans autorisation et une nuisance publique. Le procureur du demandeur rétorque qu'en l'espèce, rien ne permet de conclure à l'existence d'un élément précis de nuisance publique. Il s'en prend plutôt sur deux fronts au paragraphe 4(2) de la *Loi sur l'entrée sans autorisation* et au paragraphe 6(2) du *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics*, que le gouvernement aurait

and his chattels from Parliament Hill. In his submission, the defendants' actions were arbitrary, capricious and illegal.

As for the *Trespass to Property Act*, plaintiff's counsel submits that where the federal Crown is engaging in activity which is regulated by provincial law it must be taken to have subjected itself to that law. With respect, I disagree. As noted by counsel for the defendants, section 16 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, provides as follows:

16. No enactment is binding on Her Majesty or affects Her Majesty or Her Majesty's rights or prerogatives in any manner, except only as therein mentioned or referred to.

In *Gauthier v. The King* (1918), 56 S.C.R. 176, Anglin J. said at page 194:

Provincial legislation cannot *proprio vigore* take away or abridge any privilege of the Crown in right of the Dominion.

See also *Her Majesty in right of the Province of Alberta v. Canadian Transport Commission*, [1978] 1 S.C.R. 61, at page 72; *Attorney General (Qué.) and Keable v. Attorney General (Can.) et al.* [1979] 1 S.C.R. 218, at page 244; and Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed., at pages 236-239.

The *Trespass to Property Act* does not specifically mention Her Majesty in right of Canada, let alone Her Majesty in right of the province. In my opinion, the statute is not binding on Her Majesty in right of Canada, nor does it affect Her Majesty's rights and prerogatives. I am further of the opinion that the reference to a provincial statute in the notice given to the plaintiff by the defendants on April 22, 1985 does not vitiate any rights they may have had at common law to remove the peace camp shelter and its sundry paraphernalia from the Parliament Hill grounds.

I accept as an accurate statement of law the following passage from Fleming, *The Law of Torts*, 6th ed., at page 39:

If a structure or other object is placed on another's land, not only the initial intrusion but also failure to remove it constitute an actionable wrong. There is a "continuing trespass" as long as the object remains; . . .

utilisés à tort dans le seul but de forcer le demandeur à quitter la colline du Parlement. À son avis, les gestes des défendeurs étaient arbitraires, capricieux et illégaux.

^a S'agissant de la *Loi sur l'entrée sans autorisation*, le procureur du demandeur soutient que lorsque la Couronne fédérale poursuit des activités qui sont régies par des lois provinciales, elle doit se considérer liée par ces lois. Je ne saurais partager ^b cette opinion. Comme l'a fait remarquer le procureur des défendeurs, l'article 16 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23, est libellé de la façon suivante:

^c 16. Nul texte législatif de quelque façon que ce soit ne lie Sa Majesté ni n'a d'effet à l'égard de Sa Majesté ou sur les droits et prerogatives de Sa Majesté, sauf dans la mesure y mentionnée ou prévue.

Dans l'arrêt *Gauthier v. The King* (1918), 56 ^d R.C.S. 176, le juge Anglin a dit à la page 194:

[TRADUCTION] La législation provinciale ne peut d'elle-même supprimer ou restreindre un privilège de la Couronne du droit du Canada.

Voir aussi *Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta c. Commission canadienne des transports*, [1978] 1 R.C.S. 61, à la page 72, et *Procureur général (Qué.) et Keable c. Procureur général (Can.) et autre*, [1979] 1 R.C.S. 218, à la page 244; et Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 2^e ^f éd., aux pages 236 à 239.

La *Loi sur l'entrée sans autorisation* ne mentionne pas spécifiquement Sa Majesté du chef du Canada, encore moins Sa Majesté du chef de la province. À mon avis, cette Loi ne lie pas Sa ^g Majesté du chef du Canada et n'a aucun effet sur ses droits et prerogatives. Je suis également d'avis que la mention d'une loi provinciale dans l'avis ^h donné au demandeur par les défendeurs le 22 avril 1985 ne vicie pas les droits que les défendeurs pouvaient avoir en *common law* de débarrasser la colline du Parlement de l'abri et de tout le fourbi qui s'y trouvait.

ⁱ Je considère comme un exposé exact du droit l'extrait suivant tiré de l'ouvrage de Fleming, *The Law of Torts*, 6^e éd., à la page 39:

^j [TRADUCTION] Si quelqu'un installe une structure ou un objet quelconque sur le terrain d'autrui, non seulement l'intrusion initiale, mais aussi le défaut d'enlever la structure ou l'objet constituent une faute ouvrant droit à une poursuite. L'entrée sans autorisation se poursuit aussi longtemps que l'objet n'est pas enlevé; . . .

See also *Clerk & Lindsell on Torts*, 15th ed., paras. 22-01, 22-06 and 22-07; and *Salmond and Heuston on the Law of Torts*, 18th ed., pages 36-40.

Counsel for the defendants takes the position that the establishment of the peace encampment with all its paraphernalia on the grounds of Parliament Hill amounted to an unreasonable interference with their use and enjoyment by classes of Her Majesty's subjects, namely, those charged with the maintenance and security of the grounds and members of the visiting public. In his submission, the placing of shelters, tents, tables and other chattels on the grounds of Parliament Hill constituted a public nuisance at common law prior to April 23, 1985, and a statutory nuisance thereafter.

Linden, *Canadian Tort Law*, 4th ed., defines the concept of public nuisance, at page 495:

Usually, the phrase "public nuisance" describes a criminal or quasi-criminal offence which involves actual or potential interference with public convenience or welfare. A public nuisance must materially affect the reasonable comfort and convenience of life of a class of Her Majesty's subjects. It is not necessary to establish that every member of the public has been affected, as long as a substantial number is. Whether the number of persons affected is sufficient to be described as a class is a question of fact. One test is to ask whether the nuisance is "so widespread in its range or indiscriminate in its effect that is [sic] not reasonable to expect one person to take proceedings on his own responsibility to put a stop to it, but that it should be taken on the responsibility to [sic] the community at large".

See also *Attorney-General v. P. Y. A. Quarries Ltd.*, [1957] 2 Q.B. 169, per Romer L.J. at page 184 and Denning L.J. at pages 190-191.

In *Attorney-General for Ontario v. Orange Productions Ltd. et al.* (1972), 21 D.L.R. (3d) 257 (Ont. H.C.), the Attorney-General brought an application at the instance of a municipality to restrain the defendant from holding an outdoor rock festival in a neighbouring park and the Court held that the festival should be restrained on the ground that it represented an unfair public nuisance to the neighbourhood in the absence of proper sanitary facilities in the park and some limitation put on the numbers attending. Wells C.J.H.C. applied the principle of *Attorney-General v. P. Y. A. Quarries Ltd.*, supra, noting particu-

Voir aussi *Clerk & Lindsell on Torts*, 15^e éd., par. 22-01, 22-06 et 22-07; et *Salmond and Heuston on the Law of Torts*, 18^e éd., aux pages 36 à 40.

^a Le procureur des défendeurs prétend que la présence sur la Colline du camp de la paix et de tout l'attirail des occupants constituait un obstacle déraisonnable à l'utilisation et à la jouissance de ces lieux par certaines catégories de sujets de Sa Majesté, à savoir les personnes responsables de l'entretien et de la sécurité des lieux et les visiteurs. Selon lui, l'installation d'abris, de tentes, de tables et d'autres biens mobiliers sur la Colline constituait une nuisance publique fondée sur la *common law* avant le 23 avril 1985 et fondée sur un texte de loi après cette date.

^d Dans l'ouvrage de Linden intitulé *La responsabilité civile délictuelle*, 4^e éd., la notion de nuisance publique est définie à la page 603:

Habituellement, l'expression «nuisance publique» décrit une infraction criminelle ou quasi criminelle dans laquelle on retrouve une atteinte réelle ou éventuelle aux commodités ou au bien-être du public. Une nuisance publique doit avoir un effet appréciable sur le confort et les commodités raisonnables de la vie d'une catégorie de citoyens. Il n'est pas nécessaire d'établir que chaque citoyen a été touché, il suffit qu'un nombre important l'ait été. La question de savoir si le nombre de personnes est suffisant pour qu'on puisse dire qu'il s'agit d'une catégorie de personnes constitue une question de fait. Comme critère on peut se demander si la nuisance est «à ce point répandue ou aveugle qu'il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce qu'une seule personne intente des poursuites de son propre chef pour y mettre fin, et que celles-ci incombent à la collectivité en général».

^g Voir aussi *Attorney-General v. P. Y. A. Quarries Ltd.*, [1957] 2 Q.B. 169, à la page 184 (lord Romer) et aux pages 190 et 191 (lord Denning).

^h Dans l'arrêt *Attorney-General for Ontario v. Orange Productions Ltd. et al.* (1972), 21 D.L.R. (3d) 257 (H.C. Ont.), le procureur général s'est adressé aux tribunaux à la demande d'une municipalité pour empêcher la défenderesse de tenir un festival de musique rock dans un parc avoisinant. La Cour a statué que ce festival ne pouvait avoir lieu parce qu'il constituait une nuisance publique pour le voisinage, vu l'absence d'installations sanitaires dans le parc et le fait que le nombre de spectateurs n'était pas limité. Le juge en chef Wells, qui a appliqué le principe énoncé dans l'arrêt *Attorney-General v. P. Y. A. Quarries Ltd.*,

larly the statements of Romer and Denning LL.J., and concluded [at page 268] that "there was a general air of discomfort which the neighbourhood should not have been subjected to".

Defendants' counsel makes the point that it is a matter of no moment that the plaintiff may have been informed that the shelter, tents, tables and other objects erected or placed by him on Parliament Hill were being removed pursuant to the *Public Works Nuisances Regulations* or any other statutory enactment; their presence constituted at common law both a trespass and a public nuisance.

The *Public Works Nuisances Regulations*, before their amendment on April 23, 1985, prohibited the commission of a nuisance "in, on or about any public work". I consider that the nuisance referred to in the Regulations must be taken to mean a public nuisance, which is a summary conviction offence. Incidentally, section 176 of the *Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34, creates the indictable offence of common nuisance. In my view, a public nuisance and a common nuisance are one and the same thing. However, I am not concerned in the present case with any element of criminality. The point is that the defendants would be entitled to avail themselves of their common law right of abatement by removing the obstructions or encroachments complained of, without first having to take criminal proceedings, summarily or by indictment, against the person alleged to have perpetrated the public nuisance: see *Reynolds v. Urban District Council of Presteign*, [1896] 1 Q.B. 604; *Georgian Cottagers' Association Inc. v. Corporation of Township of Flos & Kerr* (1962), 32 D.L.R. (2d) 547 (Ont. H.C.), per Gale J. at pages 561-562; and Fleming, *op. cit.*, at pages 413-415. To paraphrase Mr. Justice Gale in the *Georgian Cottagers'* case, I see no reason why the Minister of Public Works, acting through his agents, could not lawfully effect the removal of the plaintiff's shelter and other chattels on April 22, 1985 as a means of putting an end to the interfer-

précité, a mis en évidence les déclarations des juges Romer et Denning et a conclu [à la page 268] [TRADUCTION] «qu'il y avait un sentiment général d'inconfort qu'il ne convenait pas d'imposer au voisinage».

Selon le procureur des défendeurs, il est sans importance que l'on ait avisé le demandeur que l'abri, les tentes, les tables et les autres objets qu'il avait montés ou placés sur la Colline étaient enlevés aux termes du *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics* ou d'un autre texte de loi; leur présence constituait, selon la *common law*, à la fois une entrée sans autorisation et une nuisance publique.

Avant que la modification du 23 avril 1985 n'entre en vigueur, le *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics* interdisait à quiconque de commettre un acte nuisible «aux environs d'un ouvrage public ni dans ou sur celui-ci». À mon sens, l'expression «acte nuisible» utilisée dans le Règlement englobe la nuisance publique, qui est une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Soit dit en passant, la nuisance publique est aussi un acte criminel au sens de l'article 176 du *Code criminel*, S.R.C. 1970, chap. C-34. Selon moi, ces textes désignent une même réalité. Quoi qu'il en soit, il n'y a aucun élément de criminalité dans le cas qui nous occupe. Le fait est que les défendeurs pouvaient avoir recours à la suppression de la nuisance, que prévoit la *common law*, et faire disparaître les obstacles ou les empiètements en question sans devoir d'abord intenter des poursuites criminelles, par procédure sommaire ou par mise en accusation, contre la personne à qui l'on reprochait d'avoir commis la nuisance publique. Voir les arrêts *Reynolds v. Urban District Council of Presteign*, [1896] 1 Q.B. 604; *Georgian Cottagers' Association Inc. v. Corporation of Township of Flos & Kerr* (1962), 32 D.L.R. (2d) 547 (H.C. Ont.), aux pages 561 et 562 (juge Gale); et Fleming, *op. cit.*, aux pages 413 à 415. Pour paraphraser M. le juge Gale dans l'arrêt *Georgian Cottagers'*, je ne vois pas pourquoi le ministre des Travaux publics, par l'intermédiaire de ses préposés, n'aurait pas pu enlever en toute légalité, le 22 avril 1985, l'abri et les autres possessions du demandeur, afin de mettre un terme au désagrément qu'ils causaient aux membres du public pré-

ence with the public user of the Parliament Hill grounds within his jurisdictional control.

Defendants' counsel argues that from and after April 23, 1985 section 5 and subsection 6(2) of the amended *Public Works Nuisances Regulations* served specifically to prohibit the erection or construction or use of any structure or object on the Parliament Hill grounds in places not specifically designated therefor or without the authority of the Minister of Public Works. He urges that the broader definition of the words "erect" and "construct" and "structure", taken in conjunction with the modern principle of statutory interpretation that words are to be interpreted broadly in their entire context, evinces a clear legislative intent that the word "structure" in subsection 6(2) of the Regulations was meant to apply to the setting up of any fabric or framework of material parts on a public work, whether they represent a building or a tent or a table. I have no difficulty in finding that the shelters and tents erected or put up by the plaintiff on the grounds of Parliament Hill contravened subsection 6(2) of the *Public Works Nuisances Regulations*. The question of whether a table can be a structure within the meaning of subsection 6(2) of the Regulations is another matter. This appears to have been the statutory provision of which the RCMP officers relied as justification for removing the plaintiff and his tables during the occurrences in the fall of 1988. On one of those occasions, the table erected by the plaintiff was completely sheathed by plastic sheeting, while on another the table appears from the video tape to have been constructed out of a wooden pallet resting on some sort of a pedestal base. It seems to me that those tables could well come within the meaning of the word "structure" in subsection 6(2) of the Regulations. The other occasion during that fall appears to have involved a folding table and I would have some reservations as to whether that particular table constituted a structure. The employment of the word "structure" in statutory enactments usually seems to pose something of a conundrum for, as Lord Denning so aptly put it in the *Cardiff Ratings* case:² "A structure is something which is constructed,

² *Cardiff Rating Authority and Cardiff Assessment Committee v. Guest Keen Baldwin's Iron Steel Co., Ltd.*, [1949] 1 K.B. 385 (C.A.) at p. 396.

sents sur la Colline, vu que le contrôle de ces lieux relève de sa compétence.

Le procureur des défendeurs soutient que depuis le 23 avril 1985, l'article 5 et le paragraphe 6(2) du *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics* dans sa forme modifiée visent précisément à interdire l'érection, la construction ou l'utilisation d'une structure ou d'un objet à des endroits sur la colline du Parlement qui ne sont pas prévus à cette fin ou encore sans l'autorisation du ministre des Travaux publics. Vu la règle moderne d'interprétation des lois selon laquelle les mots doivent faire l'objet d'une interprétation libérale suivant leur contexte, le procureur des défendeurs prétend que les termes «ériger», «construire» et «structure» pris dans leur sens large font clairement ressortir l'intention du législateur d'appliquer le mot «structure» employé au paragraphe 6(2) du Règlement à une toile ou à une charpente quelconque installée sur un ouvrage public, qu'il s'agisse d'un abri, d'une tente ou d'une table. Il m'apparaît évident que les abris et les tentes montés ou installés par le demandeur sur la Colline contrevenaient au paragraphe 6(2) du *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics*. La question de savoir si une table est une structure au sens du paragraphe 6(2) du Règlement est toute autre. Il semble que les agents de la GRC se soient fondés sur cette disposition pour expulser le demandeur de la Colline et enlever la table qu'il y avait installée au cours des événements de l'automne 1988. À un moment donné, cette table était complètement recouverte de plastique. Une autre fois, elle semblait avoir été fabriquée, d'après la bande vidéo, au moyen d'une plate-forme en bois qui reposait sur une sorte de piédestal. Il me semble que ces installations pourraient bien correspondre à la définition du mot «structure» employé au paragraphe 6(2) du Règlement. La dernière fois, il semblait s'agir d'une table pliante, mais j'hésiterais à affirmer qu'elle constituait une structure. Le mot «structure» que le législateur emploie dans les textes de loi semble généralement constituer une énigme car, comme lord Denning l'a dit avec beaucoup d'à-propos dans l'arrêt *Cardiff Rating*²: [TRADUCTION] «Une structure, c'est

² *Cardiff Rating Authority and Cardiff Assessment Committee v. Guest Keen Baldwin's Iron Steel Co., Ltd.*, [1949] 1 K.B. 385 (C.A.), à la p. 396.

but not everything which is constructed is a structure." In my view, it is unnecessary to make a specific finding on the point of whether a folding table is a structure because the erection or placing of shelters, tents, tables and other objects on the Parliament Hill grounds constituted a public nuisance, whether at common law or by virtue of the *Public Works Nuisances Regulations*, which the defendants had every right to abate by effecting their removal.

In the present case, there is ample evidence that the peace camp shelter interfered with the proper maintenance of the Parliament Hill grounds, that it actually caused damage to that portion of the lawn where it sat, and that its presence imposed additional burdens on the security forces responsible for the security of the Parliament Hill grounds. It can hardly be questioned that the employment of open-flame cooking, lighting and heating devices by the occupants of the shelter constituted a potential fire hazard and danger. Certainly, the inference can be drawn that the lack of proper sanitary facilities could pose something of a health or sanitary problem. There is evidence that the peace camp shelter offended the aesthetic sensibilities of a number of visitors to Parliament Hill, who perceived it as an "eyesore". In my opinion, there is an abundance of evidence to support a finding that the shelter, tents, tables and other objects erected or placed on the grounds of Parliament Hill by the plaintiff and his colleagues contained all the elements of a public nuisance which materially interfered with the use and enjoyment of the Parliament Hill neighbourhood by others, namely, those charged with its management and control and visiting members of the public. I am also of the opinion that the placing of the structures and other objects on the Parliament Hill grounds constituted an actionable trespass sufficient to justify their removal. It follows therefore, in my opinion, that the question posed by the defendants as the first issue to be resolved must be answered in the affirmative.

Charter Freedoms and Particularly Freedom of Expression Under Paragraph 2(b)

This leads into the next question which is whether the defendants' actions violated any of the plaintiff's fundamental freedoms guaranteed by

quelque chose qui est construit, mais les choses construites ne sont pas toutes des structures.» À mon avis, il est inutile que je me prononce sur la question de savoir si une table pliante est une structure parce que les abris, les tentes, les tables et les autres objets que le demandeur avait montés ou placés sur la Colline constituaient une nuisance publique, que ce soit en vertu de la *common law* ou du *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics*, et c'est pourquoi les défendeurs étaient pleinement fondés à les faire enlever.

En l'espèce, la preuve établit clairement que l'abri du camp de la paix nuisait à l'entretien des lieux, qu'il a même endommagé la pelouse et que sa présence imposait un surcroît de travail aux autorités responsables de la sécurité sur la Colline. On ne saurait nier que l'utilisation d'appareils de cuisson, d'éclairage et de chauffage à flamme découverte par les occupants de l'abri constituait un danger d'incendie. On pourrait certainement conclure que l'absence d'installations sanitaires adéquates risquait de causer des problèmes de santé ou d'hygiène. La preuve révèle que l'abri offensait la vue de nombreux visiteurs qui se promenaient sur la Colline, et qui le considéraient comme une «horreur». À mon avis, les éléments de preuve sont suffisamment nombreux pour me permettre d'affirmer que l'abri, les tentes, les tables et les autres objets montés ou installés sur la colline du Parlement par le demandeur et ses collègues avaient toutes les caractéristiques d'une nuisance publique et constituaient un obstacle à l'utilisation et à la jouissance des lieux par d'autres, notamment les personnes chargées de la gestion et du contrôle, et les visiteurs. Je suis également d'avis que le fait d'avoir installé ces structures et objets sur la colline du Parlement constituait une entrée sans autorisation ouvrant droit à une poursuite, et que leur enlèvement était justifié. Par conséquent, j'estime qu'il faut répondre par l'affirmative à la première question posée par les défendeurs.

Les libertés garanties par la Charte et la liberté d'expression prévue à l'alinéa 2b)

La question suivante est de savoir si les gestes posés par les défendeurs ont violé l'une des libertés fondamentales du demandeur, garanties par les

paragraphs 2(b),(c) and (d) of the Charter and, more particularly, his freedom to freely express his message of protest on the grounds of Parliament Hill. It is undisputed that these Charter provisions apply to the common law rights relied on by the defendants as justification for their actions. Plaintiff's counsel reinforces his front of attack by arguing that subsection 6(2) of the amended *Public Works Nuisances Regulations* strikes at the very core of the plaintiff's freedom of political speech as manifested by the expressive symbols of shelters, tents and tables. In his submission, the statutory enactment in question goes beyond the mere regulation of time, place and things and inhibits the right of political expression, which has been long recognized as an essential cornerstone of Canadian parliamentary democracy.

Defendants' counsel urges that section 2 of the Charter is only meant to proscribe governmental restrictions capable of directly interfering with the freedoms guaranteed thereby; peripheral or incidental regulation of conduct as opposed to content is not an objectionable restriction on guaranteed freedoms *per se*. He relies strongly on *R. v. Videoflicks Ltd. et al.* (1984), 48 O.R. (2d) 395; 14 D.L.R. (4th) 10 (C.A.), *aff'd sub nom. R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713. Defendants' counsel further submits that in order for the removal of the plaintiff's shelter, tents, tables and other chattels from the Parliament Hill grounds to amount to a denial of the plaintiff's freedom to express his views about cruise missiles, these chattels by themselves and by their mere presence must have represented an expression of such views. The facts, he says, negate any such conclusion. In his submission, the outward appearance of these chattels conveyed no message to public bystanders concerning the plaintiff's views on the cruise missile. Instead, the message itself was communicated by word of mouth solicitation or by handing out literature or by carrying signs. Furthermore, he contends that the freedom of expression guaranteed by paragraph 2(b) of the Charter is not a blanket freedom for anyone to use someone else's property, including public property, to publish his ideas. Finally, defendants' counsel submits that the removal of the plaintiff's shelter, tents, tables and other chattels from the grounds of Parliament Hill did not amount to a violation of his guaranteed freedoms

alinéas 2b),c) et d) de la Charte, en particulier la liberté d'exprimer librement son message de protestation sur la colline du Parlement. Il est clairement établi que ces dispositions de la Charte s'appliquent aux droits fondés sur la *common law* que les défendeurs ont invoqués pour justifier leurs gestes. Le procureur du demandeur prétend que le paragraphe 6(2) du *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics* touche au cœur même de la liberté d'expression politique du demandeur, que symbolisaient l'abri, les tentes et les tables. Selon lui, la disposition en question ne se limite pas à régir des questions comme le temps et le lieu, ou des objets; elle contrevient à la liberté d'expression politique, qui est depuis longtemps reconnue comme l'un des fondements de la démocratie parlementaire au Canada.

Le procureur des défendeurs soutient que l'article 2 de la Charte ne vise qu'à interdire les restrictions gouvernementales susceptibles d'empiéter directement sur les libertés que cet article garantit; dès lors, les dispositions accessoires destinées à régir non pas le contenu de ces libertés, mais leur mode d'exercice ne constituent pas en soi des limitations abusives de ces libertés. Il s'appuie fortement sur l'arrêt *R. v. Videoflicks Ltd. et al.* (1984), 48 O.R. (2d) 395; 14 D.L.R. (4th) 10 (C.A.), confirmé par l'arrêt publié sous le titre de *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713. Selon lui, pour que l'enlèvement de l'abri, des tentes, des tables et des autres biens meubles du demandeur corresponde à une négation de la liberté du demandeur d'exprimer ses vues sur les missiles de croisière, il aurait fallu que ces objets, de par leur nature et par leur simple présence, soient l'expression de telles opinions. Or, dit-il, les faits établissent le contraire. Selon lui, l'apparence extérieure de ces objets ne transmettait aucun message aux passants au sujet des opinions du demandeur sur le missile de croisière. Le message était plutôt communiqué de vive voix, par la distribution de dépliants ou au moyen d'affiches. Il soutient par ailleurs que la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2b) de la Charte n'est pas une liberté générale dont quiconque peut s'autoriser pour utiliser des biens appartenant à autrui, y compris des biens de l'État, dans le but de faire connaître ses idées. En conclusion, le procureur des défendeurs soutient que l'enlèvement de l'abri, des tentes, des tables et des autres objets

of peaceful assembly or association within the meaning of paragraphs 2(c) and (d) of the Charter.

John Stuart Mill's classic political treatise, *On Liberty* (London: Walter Scott Publishing Co.), eloquently championed the liberty of the individual and the concomitant right of freedom of opinion. Nevertheless, the eminent author felt constrained to point out at page 104:

The liberty of the individual must be thus far limited; he must not make himself a nuisance to other people.

In *New Brunswick Broadcasting Co., Limited v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1984] 2 F.C. 410 (C.A.), one of the appellant's arguments was that the requirement for a broadcasting licence violated its right of freedom of the press and other media of communication guaranteed to everyone by paragraph 2(b) of the Charter. Thurlow C.J., stated the opinion of the Court on this point at page 426:

In my opinion, the argument confuses the freedom guaranteed by the Charter with a right to the use of property and is not sustainable. The freedom guaranteed by the Charter is a freedom to express and communicate ideas without restraint, whether orally or in print or by other means of communication. It is not a freedom to use someone else's property to do so. It gives no right to anyone to use someone else's land or platform to make a speech, or someone else's printing press to publish his ideas. It gives no right to anyone to enter and use a public building for such purposes.

The Federal Court of Appeal adopted a dissimilar approach in *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*, [1987] 2 F.C. 68. The essential portion of the headnote gives a good summary of the case, and reads [at pages 68-69]:

Respondents Lépine and Deland were prevented from disseminating their political ideas by carrying placards and distributing pamphlets in the public areas at Montréal International Airport. The refusal was based on a policy of prohibiting all solicitation therein, whether political, religious or otherwise, with the exception of the sale of poppies by veterans. It was argued that this policy is justified by Crown ownership rights and by Regulations prohibiting unauthorized business and advertising at airports.

The Trial Judge granted a declaration that the appellant had not observed the respondents fundamental freedoms and that the public areas at the airport constitute a public forum where

que le demandeur avait installés sur la colline du Parlement ne violait ni la liberté de réunion pacifique ni la liberté d'association garanties au demandeur par les alinéas 2c) et d) de la Charte.

^a Dans son ouvrage politique classique *On Liberty* (London: Walter Scott Publishing Co.), John Stuart Mill a défendu avec conviction la liberté individuelle et le droit connexe à la liberté d'expression. Toutefois, l'éminent auteur s'est senti obligé de préciser à la page 104:

[TRANSDUCTION] La liberté individuelle est donc très limitée; celui qui l'a ne doit pas importuner autrui.

^c Dans l'affaire *New Brunswick Broadcasting Co., Limited c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1984] 2 C.F. 410 (C.A.), l'appelante prétendait notamment que l'obligation d'obtenir une licence de radiodiffusion violait son droit à la liberté de la presse et des autres moyens de communication garantie à tous par l'alinéa 2b) de la Charte. Le juge en chef Thurlow a exprimé l'opinion de la Cour sur cette question à la page 426:

^e À mon avis, l'argument confond la liberté garantie par la Charte avec le droit de faire usage d'un bien, et il ne saurait être accueilli. La liberté garantie par la Charte est la liberté d'exprimer et de communiquer des idées sans restriction aucune, que ce soit verbalement, par publication ou par d'autres moyens de communication. Il ne s'agit pas d'une liberté d'utiliser le bien d'autrui pour le faire. Elle ne confère nullement à une personne le droit d'utiliser le terrain ou la terrasse d'autrui pour faire un discours, ou la presse d'imprimerie de quelqu'un d'autre pour publier ses idées. Elle ne donne à personne le droit d'entrer dans un immeuble public et de l'utiliser pour de telles fins.

^g La Cour d'appel fédérale a exprimé un point de vue différent dans l'affaire *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1987] 2 C.F. 68. Le sommaire donne un bon aperçu de l'affaire [aux pages 68 et 69]:

^h Les intimés Lépine et Deland ont été empêchés de diffuser leurs idées politiques en portant des pancartes et en distribuant des brochures dans les aires publiques de l'aéroport international de Montréal. Ce refus était fondé sur une politique prohibant toute sollicitation à cet endroit, qu'elle soit politique, religieuse ou autre, la seule exception étant la vente des coquelicots par les anciens combattants. On a avancé que cette politique se justifiait en raison des droits de propriété de la Couronne et du règlement interdisant les activités commerciales et la publicité non autorisée dans les aéroports.

^j Le juge de première instance a rendu un jugement déclaratoire portant que l'appelante n'avait pas respecté les libertés fondamentales des intimés et que les aires publiques à l'aéro-

fundamental freedoms can be exercised. This is an appeal from that decision.

Held (Pratte J. dissenting), the appeal should be dismissed with respect to the declaration that the appellant had not observed the respondents' fundamental freedoms but allowed on the question whether the public areas at the airport were a public forum for the exercise of fundamental freedoms.

It was common ground that the respondents were told by the airport authorities that they must leave the terminal solely because they were engaging in political propaganda. In my view, this fact alone serves to make the Dorval Airport case readily distinguishable from the case at bar. Furthermore, the sole activities engaged in by the respondents in the airport terminal were confined to carrying placards advertising their message and handing out leaflets to the public and there was no erection or placing of structures or objects on government or public property, as in the present case.

In *Clark v. Community for Creative Non-Violence*, 468 U.S. 288; 82 L.Ed. 2d 221 (1984), the issue was whether a National Park Service regulation prohibiting camping in certain parks violated the First Amendment when applied to prohibit demonstrators from sleeping in tents in Lafayette Park and the Mall in the heart of Washington, D.C., in connection with a demonstration intended to call attention to the plight of the homeless. The Supreme Court of the United States held that it did not and reversed the contrary judgment of the Court of Appeals. White J., delivering the majority opinion of the Court, stated the following reasons for decision at pages 293 U.S.; 227 L.Ed.:

Expression, whether oral or written or symbolized by conduct, is subject to reasonable time, place or manner restrictions. We have often noted that restrictions of this kind are valid provided that they are justified without reference to the content of the regulated speech, that they are narrowly tailored to serve a significant governmental interest, and that they leave open ample alternative channels for communication of the information.

Burger C.J., although fully concurring in the majority opinion, filed a separate opinion in which he said at pages 300 U.S.; 231 L.Ed.:

Respondents' attempt at camping in the park is a form of "picketing"; it is conduct, not speech. Moreover, it is conduct that interferes with the rights of others to use Lafayette Park

gare constituait un forum public où peuvent s'exercer les libertés fondamentales. La présente espèce est un appel de cette décision.

Arrêt (le juge Pratte dissident): l'appel devrait être rejeté en ce qui concerne le jugement déclaratoire portant que l'appellante n'a pas respecté les libertés fondamentales des intimés, mais il devrait être accueilli relativement à la question de savoir si les aires publiques de l'aérogare constituent un forum public où peuvent s'exercer les libertés fondamentales.

Dans cette affaire, les autorités de l'aéroport ont ordonné aux intimés de quitter l'aérogare pour la simple raison qu'ils faisaient de la propagande politique. À mon avis, ce fait permet à lui seul d'établir une distinction évidente entre l'affaire de l'aéroport de Dorval et la présente espèce. De plus, la seule activité des intimés à l'aéroport se limitait à exposer leur point de vue en portant des pancartes et en distribuant des brochures aux membres du public. Aucune structure n'avait été érigée ni installée dans un lieu public ou sur des terrains de la Couronne, comme c'est le cas en l'espèce.

Dans l'affaire *Clark v. Community for Creative Non-Violence*, 468 U.S. 288; 82 L.Ed. 2d 221 (1984), il s'agissait de savoir s'il était contraire au Premier amendement de s'appuyer sur les dispositions d'un règlement sur les parcs nationaux interdisant le camping dans certains parcs pour interdire à des personnes de dormir dans des tentes installées dans le parc Lafayette et dans le Mail situés au centre de Washington, D.C., dans le cadre d'une manifestation destinée à sensibiliser l'opinion au sort des sans-abri. La Cour suprême des États-Unis a répondu par la négative et a infirmé le jugement de la Cour d'appel. Le jugement de la majorité a été rendu par le juge White, qui a prononcé les motifs suivants aux pages 293 U.S.; 227 L.Ed.:

[TRADUCTION] Que l'expression soit orale, écrite ou symbolisée par un comportement, elle demeure soumise à des restrictions raisonnables quant à la manière, au temps ou au lieu. Nous avons souvent indiqué que de telles restrictions sont valides pourvu qu'elles soient justifiées, indépendamment du contenu du message, qu'elles soient strictement destinées à promouvoir un objectif gouvernemental important et qu'il y ait bien d'autres moyens de communiquer l'information.

Le juge en chef Burger, qui a souscrit à l'opinion de la majorité, a cependant rédigé des motifs distincts aux pages 300 U.S.; 231 L.Ed.:

[TRADUCTION] La tentative des intimés de camper dans le parc est une forme de «piquetage»; il s'agit d'un comportement, et non de paroles. De plus, c'est un comportement qui empêche

for the purposes for which it was created. Lafayette Park and others like it are for all the people, and their rights are not to be trespassed even by those who have some "statement" to make.

Marshall J., joined by Brennan J., dissented on the ground that the demonstrators' sleep was symbolic speech and that the regulation of it was not reasonable.

Mr. Justice McIntyre, delivering the majority opinion of the Supreme Court of Canada in *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, *supra*, was of the view that peaceful picketing in a labour dispute involved some element of freedom of expression under paragraph 2(b) of the Charter. However, he dismissed the appeal against the granting of an injunction to restrain such picketing on the ground that the Charter did not apply to the case at bar in the absence of any offending statute. Rather, the litigation was between purely private parties and did not involve any exercise of or reliance on governmental action which would invoke the Charter. Defendants' counsel submits that the *Dolphin* decision actually turned on the private litigation point with the result that the comments regarding Charter protection of picketing as a form of freedom of expression are largely *obiter*. I am inclined to agree that there is merit in that submission. In any event, nothing significant turns in the present case on McIntyre J.'s statement regarding Charter protection of peaceful picketing, whether *obiter* or otherwise. The plaintiff's complaint is that the governmental restrictions were specifically tailored to enfold the symbolic manifestations of his protest message. In other words, they were aimed at content and not conduct.

In *R. v. Videoflicks Ltd. et al.*, *supra*, one of the questions before the Court was whether section 2 of the *Retail Business Holidays Act* [R.S.O. 1980, c. 453] requiring retail businesses to be closed on certain holidays, including Sunday, infringed the appellants' guaranteed freedom of expression under paragraph 2(b) of the Charter. Mr. Justice Tarnopolsky, writing the opinion of the Court,

les autres de se prévaloir de leur droit d'utiliser le parc Lafayette pour les fins auxquelles il a été créé. Le parc Lafayette et d'autres parcs semblables existent pour le bénéfice de la population en général, dont les droits ne peuvent être bafoués, même par ceux qui ont une «déclaration» à faire.

^a Le juge Marshall, avec l'appui du juge Brennan, a exprimé son désaccord pour le motif que le geste des manifestants était un message symbolique et qu'il n'était pas raisonnable de l'assujettir à un ^b règlement.

Monsieur le juge McIntyre, qui a rendu le jugement de la majorité dans l'arrêt *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, précité, a écrit que le piquetage pacifique dans le cadre d'un conflit de travail ^c comporte un certain élément de liberté d'expression au sens de l'alinéa 2b) de la Charte. Il a toutefois rejeté l'appel relatif à la délivrance d'une injonction destinée à interdire le piquetage pour le motif que la Charte ne s'appliquait pas en l'espèce ^d car il n'y avait pas de loi en défaut. Il s'agissait d'un litige entre parties privées seulement, litige dans lequel on n'a invoqué aucun acte gouvernemental susceptible d'entraîner l'application de la ^e Charte. Le procureur des défendeurs soutient que la décision rendue dans l'affaire *Dolphin* portait en réalité sur la question des litiges entre parties privées, de sorte que les remarques du juge au sujet de la protection conférée par la Charte au piquetage comme forme de liberté d'expression ^f avaient surtout le caractère d'une opinion incidente. Je suis porté à souscrire à ce point de vue. Quoi qu'il en soit, la présente affaire n'a pas grand-chose à voir avec ce qu'a dit le juge McIntyre au sujet de la protection conférée par la ^g Charte au piquetage pacifique, qu'il s'agisse ou non d'une opinion incidente. Le demandeur prétend que les restrictions gouvernementales dont il se plaint ont été conçues précisément pour régir les ^h manifestations symboliques de son message de protestation. En d'autres termes, elles ne visaient pas le comportement du demandeur, mais le contenu de son message.

ⁱ Dans l'arrêt *R. v. Videoflicks Ltd. et al.*, précité, l'une des questions dont la Cour a été saisie était de savoir si l'article 2 de la *Loi sur les jours fériés dans le commerce de détail* [L.R.O. 1980, chap. 453], qui oblige les commerces de détail à rester fermés certains jours fériés, y compris le dimanche, violait la liberté d'expression garantie à l'appelante par l'alinéa 2b) de la Charte. Monsieur le

acknowledged that "freedom of expression under the Charter must extend to all forms of expression". The learned Judge noted at pages 431 O.R.; 46-47 D.L.R.:

The matter does not end there however. Counsel for the Attorney-General makes clear that the central question is whether the regulation of sales or rentals through prohibitions of such on the holidays named in the Act really amounts to a limit on freedom of expression. To answer in the affirmative, she argues, would effectively prohibit the government from adopting any type of regulation in this area since all regulation implies restriction. I agree. Under the Act, there is no regulation of content which, in the absence of justification under s. 1 of the Charter, would constitute contravention of s. 2 thereof: . . . Mere regulation as to time and place, however, cannot be considered an infringement of freedom of expression, unless there is evidence that such regulation in intent or effect adversely impacts upon content or adversely interferes with production, availability and use or determines who can be involved in these. No such evidence was provided in this case. [Emphasis added.]

An appeal from this decision was dismissed by the Supreme Court of Canada, Wilson J. dissenting in part: see *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, *supra*. The question of any infringement of the fundamental freedom of expression under paragraph 2(b) of the Charter was not argued before the Supreme Court of Canada. Instead, the constitutional questions comparable to those at the Ontario Court of Appeal level involved only the application of paragraph 2(a), and sections 7 and 15 of the Charter.

In *R. v. Zundel* (1987), 58 O.R. (2d) 129; 35 D.L.R. (4th) 338 (C.A.), one of the questions was whether section 177 of the *Criminal Code*, which created the offence of spreading false news, was unconstitutional because it infringed paragraph 2(b) of the Charter, the fundamental freedom of expression. The Court held that an offence falling within the ambit of section 177 lay within the permissibly regulated area which was not constitutionally protected and did not come within the residue which comprised freedom of expression guaranteed by paragraph 2(b) of the Charter. In reaching that result, the Court considered the limits of freedom of expression, stating at pages 147 O.R.; 356 D.L.R.:

It is essential at the outset to consider just exactly what is the "freedom of expression" which is constitutionally protected.

juge Tarnopolsky, qui a rédigé les motifs de la Cour, a reconnu que [TRADUCTION] «la liberté d'expression accordée par la Charte doit s'étendre à toutes les formes d'expression». Le juge a dit, *a* aux pages 431 O.R.; 46-47 D.L.R.:

[TRADUCTION] L'affaire ne se termine pas ici, toutefois. Comme le précise la représentante du procureur général, la question centrale est de savoir si le fait d'interdire les ventes ou les locations durant les jours fériés mentionnés dans la Loi équivaut véritablement à une limitation de la liberté d'expression. Si l'on répondait à cette question par l'affirmative, soutient-elle, on empêcherait le gouvernement d'adopter quelque règlement que ce soit dans ce domaine, car tous les règlements comportent des restrictions. Je souscris à ce point de vue. Il n'y a, dans la Loi, aucune disposition régissant le contenu qui, en l'absence de toute justification fondée sur l'art. 1 de la Charte, contreviendrait à l'art. 2 de la Charte: . . . On ne saurait considérer comme une violation de la liberté d'expression de simples dispositions régissant le temps et le lieu, à moins d'arriver à prouver que ces dispositions ont pour but ou pour effet de porter atteinte au contenu, d'entraver la production, la disponibilité et l'utilisation, ou de déterminer quelles personnes peuvent être visées. Aucune preuve n'a été fournie à cet effet. [C'est moi qui souligne.]

La Cour suprême du Canada a rejeté le pourvoi interjeté dans cette affaire. Madame le juge Wilson était dissidente en partie: voir *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, précité. La question de savoir si la liberté fondamentale d'expression garantie par l'alinéa 2b) de la Charte avait été violée n'a pas été débattue devant la Cour suprême. Celle-ci s'est plutôt contentée d'étudier l'application de l'alinéa 2a) et des articles 7 et 15 de la Charte, comme l'avait fait la Cour d'appel de l'Ontario.

Dans l'affaire *R. v. Zundel* (1987), 58 O.R. (2d) 129; 35 D.L.R. (4th) 338 (C.A.), l'une des questions en litige était de savoir si l'article 177 du *Code criminel*, aux termes duquel la diffusion de fausses nouvelles constitue une infraction, était inconstitutionnel parce qu'il contrevenait à la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2b) de la Charte. La Cour a statué que le geste posé en violation de l'article 177 faisait partie des sujets qu'il est permis de réglementer et qui ne bénéficieraient pas de la protection conférée par la Charte, et n'était pas compris dans la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2b) de la Charte. Pour en arriver à cette conclusion, la Cour a pris en considération les limites de la liberté d'expression et a déclaré aux pages 147 O.R.; 356 D.L.R.:

[TRADUCTION] Il convient dès le début d'examiner ce qu'est, au juste, cette «liberté d'expression» protégée par la Charte. Ces

The words are extremely broad. They are not like rights proscribed under some other sections of the Charter such as ss. 10, 11(f) and (i). There the limits of the rights protected are much clearer, and a breach is more readily apparent and, if a breach has occurred, can be tested under s. 1 of the Charter.

Freedom of expression must necessarily have regard to the corresponding rights and freedoms of other persons. It contemplates the existence of a social order in which other persons must not be denied similar rights. A simplistic example, which is often given, is that a person is not at liberty to shout "fire!" in a crowded theatre.

As Dickson C.J.C. stated when delivering the judgment of the Supreme Court of Canada in *R. v. Big M Drug Mart Ltd.* (1985), 18 C.C.C. (3d) 385 at p. 418, 18 D.L.R. (4th) 321 at p. 354, [1985] 1 S.C.R. 295:

Freedom means that, *subject to such limitations as are necessary to protect public safety, order, health, or morals or the fundamental rights and freedoms of others*, no one is to be forced to act in a way contrary to his beliefs or his conscience.

(Emphasis added.) (See also his dicta to the same effect at p. 425 C.C.C., p. 361 D.L.R.) In that case Chief Justice Dickson was, of course, addressing his remarks to the limits of the fundamental freedom of religion under s. 2(a) of the Charter but his remarks are, in our opinion, opposite for "freedom of expression".

The Court conducted an extensive review of the authorities, noting particularly McIntyre J.'s conclusion in the *Dolphin Delivery* case [at page 586] that paragraph 2(b) of the Charter "declared freedom of expression to be a fundamental freedom and any questions as to its constitutional status have therefore been settled". However, the Court recognized that the fundamental freedom guaranteed by paragraph 2(b) of the Charter was not an absolute and unqualified value that could never be balanced against other important, competing values. The judicial opinion on this point was stated at pages 150-151 O.R.; 359-360 D.L.R.:

When determining the limits of freedom of expression, a distinction must be drawn at the outset between "rights" and "freedoms". A "right" is defined positively as what one can do. A "freedom", on the other hand, is defined by determining first the area which is regulated. The freedom is then what exists in the unregulated area—a sphere of activity within which all acts are permissible. It is a residual area in which all acts are free of specific legal regulation and the individual is free to choose. The regulated area will include restrictions for purposes of decency and public order, and specifically with respect to the freedom of expression, prohibitions concerning criminal libel and sedition. It is what Rand J. described in *Saumur v. City of Quebec and A.-G. Que.* (1953), 106 C.C.C. 289 at p. 322,

mots ont un sens très large. Ils ne désignent pas des droits semblables à ceux qui sont prévus dans d'autres dispositions de la Charte, comme l'art. 10 et les al. 11(f) et (i). Les limites de ces droits sont beaucoup plus claires et il est plus aisé d'en constater la violation, auquel cas on peut examiner cette violation à la lumière de l'art. 1 de la Charte.

La liberté d'expression doit nécessairement s'exercer dans le respect des droits et des libertés d'autrui. Elle suppose l'existence d'un ordre social dans lequel des droits similaires doivent être reconnus aux autres personnes. À titre d'exemple simpliste et fréquemment cité, une personne n'a pas le droit de crier «au feu!» dans une salle de cinéma bondée.

Comme le juge en chef Dickson l'a mentionné lorsqu'il a rendu le jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Big M Drug Mart Ltd.* (1985), 18 C.C.C. (3d) 385, à la p. 418, 18 D.L.R. (4th) 321, à la p. 354, [1985] 1 R.C.S. 295:

La liberté signifie que, *sous réserve des restrictions qui sont nécessaires pour préserver la sécurité, l'ordre, la santé ou les mœurs publics ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui*, nul ne peut être forcé d'agir contrairement à ses croyances ou à sa conscience.

(Les italiques sont de moi.) (Voir aussi son opinion incidente au même effet à la p. 425 C.C.C., et à la p. 361 D.L.R.) Dans cette affaire, le juge en chef Dickson s'intéressait aux limites de la liberté de religion garantie par l'al. 2a) de la Charte, mais nous sommes d'avis que ses remarques s'appliquent tout autant à la «liberté d'expression».

La Cour a fait une étude exhaustive de la jurisprudence et a noté en particulier la conclusion du juge McIntyre dans l'arrêt *Dolphin Delivery* [à la page 586], selon laquelle l'alinéa 2b) de la Charte «déclare que la liberté d'expression est une liberté fondamentale et son statut constitutionnel ne fait donc plus aucun doute». La Cour a toutefois reconnu que cette liberté fondamentale garantie par l'alinéa 2b) de la Charte n'était pas une valeur absolue et inconditionnelle à laquelle on ne pourrait jamais opposer d'autres valeurs tout aussi importantes, mais antagonistes. Elle exprime son opinion sur cette question aux pages 150-151 O.R.; 359-360 D.L.R.:

[TRADUCTION] S'agissant des limites de la liberté d'expression, il convient tout d'abord de faire une distinction entre les «droits» et les «libertés». Le terme «droit» désigne ce qui est permis. En revanche, pour définir une «liberté», il faut d'abord déterminer ce qui est réglementé. La liberté, c'est alors ce qui n'est pas réglementé; c'est une sphère d'activité dans laquelle tous les actes sont permis. C'est une sphère qui englobe tous les actes qui ne font l'objet d'aucune disposition législative particulière et que le citoyen peut poser librement. Le champ qui est réglementé comprend les restrictions destinées à garantir la décence et l'ordre public et, plus particulièrement en ce qui touche la liberté d'expression, les dispositions interdisant la diffamation et la sédition. Comme l'a dit le juge Rand dans l'arrêt *Saumur c. La cité de Québec et le P.G. du Qué.* (1953), 106 C.C.C. 289, à la p. 322, [1953] 4 D.L.R. 641, à la p. 670,

[1953] 4 D.L.R. 641 at p. 670, [1953] 2 S.C.R. 299 at p. 329, as "the residue inside the periphery".

In *Re Retail, Wholesale & Department Store Union, Locals 544, 496, 635 and 955 et al. and Government of Saskatchewan et al.* (1985), 19 D.L.R. (4th) 609 (Sask. C.A.), Bayda C.J.S. observed at page 618:

Indeed, that every freedom has an inherent limit is axiomatic. A freedom without an inherent limit would lead to an absurdity, for a freedom by everyone to do everything is a freedom to do nothing. The freedom in those circumstances could be compared to Shakespeare's glory which he likened to a circle in the water "which never ceaseth to enlarge itself, till by broad spreading it disperse to naught" (Henry VI, Part I, Act I, Scene II, line 133). A parallel notion was expressed by Mortimer J. Adler in *Six Great Ideas* (MacMillan Pub. Co., 1981), at p. 144, as noted by Wilson J. in *Operation Dismantle Inc. v. The Queen* (unreported decision of Supreme Court of Canada, dated May 9, 1985) [now reported 18 D.L.R. (4th) 481 at pp. 516-7]:

Living in organized societies under effective government and enforceable laws, as they must in order to survive and prosper, human beings neither have autonomy nor are they entitled to unlimited liberty of action. Autonomy is incompatible with organized society. Unlimited liberty is destructive of it.

See also *Cromer v. B.C. Teachers' Fed.*, [1986] 5 W.W.R. 638; 29 D.L.R. (4th) 641 (B.C.C.A.).

Madam Justice Wilson also said in *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441, at page 489:

The rights under the *Charter* not being absolute, their content or scope must be discerned quite apart from any limitation sought to be imposed upon them by the government under s. 1. As was pointed out by the Ontario Court of Appeal in *Re Federal Republic of Germany and Rauca* (1983), 41 O.R. (2d) 225, at p. 244:

... the Charter was not enacted in a vacuum and the rights set out therein must be interpreted rationally having regard to the then existing laws ...

There is no liberty without law and there is no law without some restriction of liberty: see Dworkin, *Taking Rights Seriously* (1977), p. 267.

The learned Judge was alluding to the "right", of liberty under section 7 of the *Charter*, but a corresponding approach is apposite, in my view, to the "freedoms" guaranteed by section 2 thereof.

In *Cox v. Louisiana*, 379 U.S. 536; 13 L.Ed. 2d 471 (1965), the Supreme Court of the United States reversed the convictions of a civil rights leader for breach of the peace and obstructing

[1953] 2 R.C.S. 299, à la p. 329, c'est [TRADUCTION] «ce qu'il y a à l'intérieur de ce périmètre».

Dans l'arrêt *Re Retail, Wholesale & Department Store Union, Locals 544, 496, 635 and 955 et al. and Government of Saskatchewan et al.* (1985), 19 D.L.R. (4th) 609 (C.A. Sask.), le juge en chef Bayda de la Saskatchewan a fait remarquer à la page 618:

[TRADUCTION] C'est l'évidence même que toute liberté comporte une limite. Une liberté qui ne serait assortie d'aucune limite serait une absurdité, car celui qui est libre de tout faire n'est libre de rien faire. On pourrait comparer la liberté dans ces conditions à la gloire, que Shakespeare assimilait à un cercle dans l'eau «qui va toujours s'élargissant, jusqu'à ce qu'à force de s'étendre, il s'évanouisse dans le néant» (Henri VI, partie I, acte I, scène II, ligne 133). Dans l'ouvrage *Six Great Ideas* (MacMillan Pub. Co., 1981), Mortimer J. Adler, que cite le juge Wilson dans l'arrêt *Operation Dismantle Inc. c. La Reine* (décision non publiée de la Cour suprême du Canada, 9 mai 1985) [maintenant publiée dans 18 D.L.R. (4th) 481, aux p. 516 et 517], dit à peu près la même chose à la p. 144:

Vivant en sociétés organisées avec un gouvernement réel et des lois applicables, ce qui est nécessaire à leur survie et à leur prospérité, les humains ne sont pas autonomes et ils n'ont pas droit non plus à une liberté d'action illimitée. L'autonomie est incompatible avec une société organisée. Une liberté illimitée la détruit.

Voir aussi *Cromer v. B.C. Teachers' Fed.*, [1986] 5 W.W.R. 638; 29 D.L.R. (4th) 641 (C.A.C.-B.).

Madame le juge Wilson a également dit dans l'arrêt *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441, à la page 489:

Comme les droits accordés par la *Charte* ne sont pas absolus, leur contenu ou leur portée doit être cerné tout à fait indépendamment des limites que le gouvernement a cherché à leur imposer par l'article premier. Comme l'a souligné la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Re Federal Republic of Germany and Rauca* (1983), 41 O.R. (2d) 225, à la p. 244:

[TRADUCTION] ... la *Charte* n'a pas été adoptée dans le vide et les droits qu'elle énonce doivent être interprétés de façon rationnelle compte tenu des règles de droit existantes ...

Il n'y a pas de liberté sans règles de droit et il n'y a pas de règles de droit sans une certaine restriction de la liberté: voir Dworkin, *Taking Rights Seriously* (1977), p. 267.

Le juge faisait allusion au «droit» à la liberté garanti par l'article 7 de la *Charte*, mais j'estime que ce point de vue vaut également pour les «libertés» garanties par l'article 2 de la *Charte*.

Dans l'arrêt *Cox v. Louisiana*, 379 U.S. 536; 13 L.Ed. 2d 471 (1965), la Cour suprême des États-Unis a annulé les déclarations de culpabilité qui avaient été prononcées contre un dirigeant d'un

public passages on the grounds that they infringed his rights of free speech and assembly. Irrespective of the actual result, Goldberg J., writing the majority opinion, stated at pages 554 U.S.; 484 L. Ed.:

From these decisions certain clear principles emerge. The rights of free speech and assembly, while fundamental in our democratic society, still do not mean that everyone with opinions or beliefs to express may address a group at any public place and at any time. The constitutional guarantee of liberty implies the existence of an organized society maintaining public order, without which liberty itself would be lost in the excesses of anarchy.

Conclusion

I find on the evidence that the plaintiff and his associates were never prevented from communicating their political message of protest to the government's cruise missile policy on the grounds of Parliament Hill by word of mouth solicitation or by carrying placards or banners or by handing out literature, nor were they ever prevented from assembling or associating on the Parliament Hill grounds for the purpose of making their protest views known by these means. What they were prevented from doing was erecting or placing shelters, tents, tables and other objects on the grounds of Parliament Hill. The evidence establishes that it was made abundantly clear to the plaintiff by the peace officers acting under the explicit instructions of the Minister of Public Works that he was free to communicate his message of protest to interested bystanders on Parliament Hill by oral or written solicitation or by demonstrating with placards and banners. While the shelters, tents, tables and other objects may have been intended as attractions for inviting further inquiry, the fact of their mere presence is not sufficient of itself, in my view, to make them essential, expressive symbols of the plaintiff's anti-cruise message. An uninformed newcomer to the neighbourhood of Parliament Hill, seeing the plaintiff standing by his table or seated by his tent, could not possibly know what the plaintiff was protesting without first asking and being informed. In short, the mere presence of the inanimate structures and objects *per se* could not be reasonably understood by the unenlightened viewer to be expressively communicative of the actual message sought to be portrayed thereby.

mouvement voué à la défense des droits civiques, à qui l'on reprochait d'avoir troublé la paix et d'avoir obstrué la voie publique, parce que cela contrevenait à ses droits de parole et de réunion.

^a Faisant abstraction de la conclusion réelle, le juge Goldberg, qui s'est prononcé au nom de la majorité, a déclaré aux pages 554 U.S.; 484 L.Ed.:

[TRADUCTION] Certains principes évidents ressortent de ces décisions. Même si les droits de parole et de réunion sont fondamentaux dans notre société démocratique, il ne faut quand même pas conclure que toute personne désireuse d'exprimer des opinions ou des croyances peut prendre la parole en public n'importe où et n'importe quand. La liberté garantie par la Constitution suppose l'existence d'une société organisée, capable de maintenir l'ordre public sans lequel cette même liberté serait perdue dans les excès de l'anarchie.

Conclusion

Il ressort de la preuve que l'on n'a jamais empêché le demandeur et ses collègues de transmettre, sur la colline du Parlement, leur message politique de protestation contre la décision du gouvernement au sujet du missile de croisière, que ce soit de vive voix, au moyen de pancartes ou de bannières, ou par la distribution de dépliants. D'autre part, on ne leur a jamais interdit de se réunir sur la Colline pour ce faire. On leur a seulement interdit de monter ou d'installer des abris, des tentes, des tables et d'autres objets à cet endroit. La preuve révèle que les agents de la paix, à qui le ministre des Travaux publics avait donné des instructions précises, ont bien fait comprendre au demandeur qu'il était entièrement libre de transmettre son message de protestation aux personnes intéressées qui déambulaient sur la Colline, que ce soit verbalement, par écrit, ou au moyen de pancartes et de bannières. Les abris, les tentes, les tables et les autres objets qui se trouvaient sur la Colline étaient peut-être destinés à éveiller la curiosité des passants, mais leur simple présence ne suffisait pas, selon moi, à en faire des moyens essentiels d'expression du message du demandeur. La personne non renseignée qui apercevait le demandeur debout près de la table ou assis à côté de la tente ne pouvait pas savoir de quoi il était question si elle ne se renseignait pas auprès de ce dernier. En bref, il ne serait pas raisonnable de penser que la présence de ces structures et de ces objets inanimés permettait à l'observateur non averti de saisir le message que le demandeur voulait transmettre.

In my opinion, the freedom of expression guaranteed by paragraph 2(b) of the Charter is not an absolute and unqualified freedom to disregard existing laws reflecting the collective interests of organized society as a whole. I find on the facts of the present case that the governmental constraints were directed only to the reasonable regulation of conduct in terms of time, place and manner restrictions. I am also of the opinion that these constraints did not impact adversely upon the content of the plaintiff's message as manifested by the normal vocal, visual or demonstrative means of communication in respect thereof. The plaintiff's case, as it seems to me, is that these governmental restrictions were aimed at inanimate objects or structures said to represent in themselves, on the basis of a purely subjective determination, the quintessential symbols of a message of protest. As indicated, I do not agree with that proposition. Furthermore, I am unable to find on the evidence any semblance of interference with the plaintiff's freedom of peaceful assembly and association. Therefore, it necessarily follows that the second question posed by the defendants must be answered in the negative. That being the case, it is unnecessary to express any opinion on the application of section 1 of the Charter. Assuming that such were necessary, I would be of the opinion that the governmental restrictions in this instance were well within the scope of reasonable limits under section 1 of the Charter for achieving a significant governmental interest in the permissibly regulated area of conduct unrelated to the inhibition of freedom of expression.

For the foregoing reasons, the plaintiff's action is dismissed with costs.

À mon avis, la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2b) de la Charte ne donne pas toute latitude pour faire fi des lois en vigueur, qui reflètent les intérêts collectifs d'une société organisée. Dans le cas en l'espèce, les restrictions imposées par le gouvernement avaient simplement pour objet d'imposer des normes de comportement raisonnables quant au temps, au lieu et à la manière. Je suis également d'avis que ces restrictions ne portaient nullement atteinte au contenu du message que souhaitait transmettre le demandeur, qui a pu employer les moyens de communication verbale, écrite et visuelle courants à cette fin. En gros, le demandeur soutient que ces restrictions s'appliquaient à des structures ou à des objets inanimés qui étaient censés représenter, de façon purement subjective, l'essence même de son message de protestation. Comme je l'ai mentionné, je ne souscris pas à ce point de vue. De plus, la preuve ne me permet absolument pas de conclure que, même en apparence, la liberté de réunion pacifique et d'association du demandeur n'a pas été respectée. Il faut donc répondre par la négative à la deuxième question des défendeurs. Dès lors, il est inutile que je me prononce sur l'application de l'article 1 de la Charte. Si cela avait été nécessaire, j'aurais été d'avis que les restrictions imposées par le gouvernement dans les circonstances constituaient des limites raisonnables au sens de l'article 1 de la Charte et étaient destinées à assurer la réalisation d'un objectif gouvernemental important dans une sphère d'activité dont la réglementation est permise et qui n'a rien à voir avec la négation de la liberté d'expression.

Pour les motifs précités, l'action du demandeur est rejetée avec dépens.