

J  
103  
H7  
34-3  
S35  
A12

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONS



COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

November 19, 1992

Le 19 novembre 1992

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations has the honour to present its

Le Comité mixte d'examen de la réglementation a l'honneur de présenter son

SIXTH REPORT  
(Report No. 51)

SIXIÈME RAPPORT  
(Rapport n° 51)

Pursuant to Standing Order 123 of the House of Commons, the Joint Committee has resolved that subsection 8(2) and section 10.1 of the *Public Works Nuisances Regulations*, C.R.C. 1978, c. 1365, as enacted by SOR/90-155, be revoked.

En application de l'article 123 du Règlement de la Chambre des communes, le Comité mixte a résolu que le paragraphe 8(2) et l'article 10.1 du *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics*, C.R.C. 1978, c.1365, tel que modifié par le DORS/90-155, soient abrogés.

The text of these Regulations, including the aforementioned provisions, appears as Appendix A to the Report. Your Committee's reasons in support of disallowance are set out in Appendix B.

Le texte de ce Règlement, dont les dispositions susmentionnées, constitue l'Annexe A du présent rapport. Le Comité explique les motifs de sa décision à l'Annexe B.

The Joint Committee has further resolved that a copy of this Report be tabled in the Senate for the information of that House.

Le Comité mixte a en outre résolu qu'un exemplaire du présent rapport soit déposé au Sénat pour l'information de ses membres.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No.17*, Third Thirty-fourth Parliament) is tabled in the House of Commons.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages (*fascicule n° 17*, Troisième Session, Trente-quatrième Législature) est également déposé à la Chambre des communes.

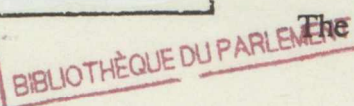
J  
103  
H7  
34-3  
S35  
A12

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

1992

Le coprésident



Derek Lee  
The Joint Chairman

Tabled / Déposé  
10.40  
Nov. 19/92  
Amy O'R

J  
103  
H7  
34.3  
535  
A12

STANDING JOINT COMMITTEE  
FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONS



COMITÉ MIXTE PERMANENT  
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

November 19, 1992

Le 19 novembre 1992

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations has the honour to present its

Le Comité mixte d'examen de la réglementation a l'honneur de présenter son

SIXTH REPORT  
(Report No. 51)

SIXIÈME RAPPORT  
(Rapport n° 51)

Pursuant to Standing Order 123 of the House of Commons, the Joint Committee has resolved that subsection 8(2) and section 10.1 of the *Public Works Nuisances Regulations*, C.R.C. 1978, c. 1365, as enacted by SOR/90-155, be revoked.

En application de l'article 123 du Règlement de la Chambre des communes, le Comité mixte a résolu que le paragraphe 8(2) et l'article 10.1 du *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics*, C.R.C. 1978, c.1365, tel que modifié par le DORS/90-155, soient abrogés.

The text of these Regulations, including the aforementioned provisions, appears as Appendix A to the Report. Your Committee's reasons in support of disallowance are set out in Appendix B.

Le texte de ce Règlement, dont les dispositions susmentionnées, constitue l'Annexe A du présent rapport. Le Comité explique les motifs de sa décision à l'Annexe B.

The Joint Committee has further resolved that a copy of this Report be tabled in the Senate for the information of that House.

Le Comité mixte a en outre résolu qu'un exemplaire du présent rapport soit déposé au Sénat pour l'information de ses membres.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No.17*, Third Session, Thirty-fourth Parliament) is tabled in the House of Commons.

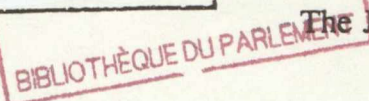
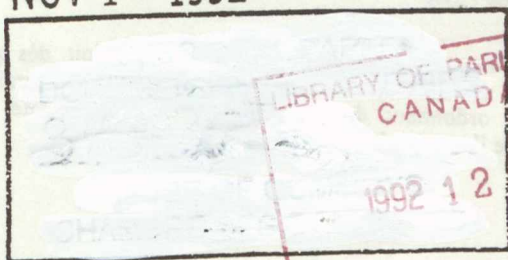
Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages (*fascicule n° 17*, Troisième Session, Trente-quatrième Législature) est également déposé à la Chambre des communes.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

NOV 19 1992

Le coprésident



Derek Lee  
The Joint Chairman

Tabled / Déposé  
10.40  
Nov. 19/92  
Amy O'R

## APPENDIX A

### CHAPTER 1365

#### PUBLIC WORKS ACT

#### Public Works Nuisances Regulations

##### REGULATIONS RESPECTING LOITERING AND NUISANCES ON PUBLIC WORKS

###### *Short Title*

1. These Regulations may be cited as the *Public Works Nuisances Regulations*.

###### *General*

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

3. No unauthorized person shall, except in cases of emergency, open or use a door designated as an emergency exit in or on any building under the control of the Minister.

4. No person shall, without the prior authorization of the Minister, enter on or into any public work or portion thereof, to which the public is not permitted entry.

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. (1) No person shall occupy, reside, camp or sleep in or upon any public work or use any vehicle for the purpose of occupying a public work or residing, camping or sleeping thereon.

(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.

7. No person shall erect, remove, alter or deface any information sign, regulatory sign, or traffic sign or device on any public work, except by or under the authority of the Minister.

8. (1) 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.

(2) Any person found contravening section 10.1 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 cease the activity and shall not thereafter resume the activity to which the notice applies.

## ANNEXE A

### CHAPITRE 1365

#### LOI SUR LES TRAVAUX PUBLICS

#### Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics

##### RÈGLEMENT CONCERNANT L'INTERDICTION DE FLÂNER ET DE COMMETTRE DES ACTES NUISIBLES SUR DES OUVRAGES PUBLICS

###### *Titre abrégé*

1. Le présent règlement peut être cité sous le titre: *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics*.

###### *Dispositions générales*

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

3. Sauf en cas d'urgence, nulle personne non autorisée n'ouvrira ou utilisera une porte désignée comme sortie de secours dans, ou sur, tout bâtiment relevant du Ministre.

4. Il est interdit, sans l'autorisation préalable du Ministre, de pénétrer sur ou dans un ouvrage public auquel l'accès est interdit au public.

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.

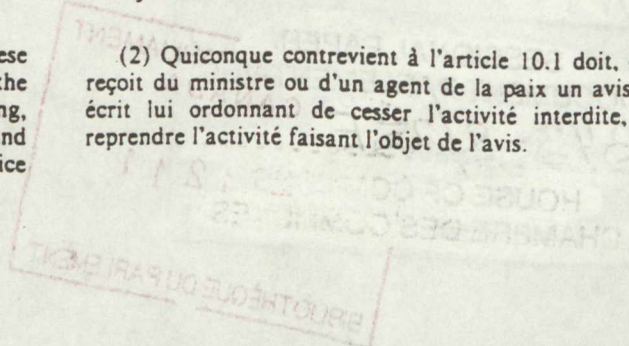
6. (1) Il est interdit d'occuper un ouvrage public, d'y résider, d'y camper ou d'y dormir ainsi que d'utiliser un véhicule dans le but d'occuper un ouvrage public ou d'y résider, d'y camper ou d'y dormir.

(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.

7. Il est interdit d'ériger, d'enlever, de modifier ou d'endommager tout écriteau ou tout dispositif ou panneau de signalisation ou de réglementation sur un ouvrage public, à moins d'y être autorisé par le Ministre.

8. (1) 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.

(2) Quiconque contrevient à l'article 10.1 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, ne pas reprendre l'activité faisant l'objet de l'avis.



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.

10. Any information, sign, regulatory sign, or traffic sign or device erected in or upon any public work shall, unless the contrary is established, be presumed to have been erected by or under the authority of the Minister.

#### *Parliament Hill*

10.1 (1) Subject to subsection (2), no person shall engage in any of the following activities, within a radius of 50 metres from any entrance to the East Block, the Centre Block and the West Block on Parliament Hill, Monday to Friday, except holidays:

- (a) making any loud disruptive noise;
- (b) demonstrating, alone or with other persons, with or without a sign, or participating in any demonstration; or
- (c) distributing any literature or document.

(2) Subsection (1) does not apply in respect of the central sidewalk on Parliament Hill or to the east and west lawns immediately adjacent to the central sidewalk.

11. (1) Every person who contravenes any provision of section 2, 3, 4, 5, 7 or 10.1 is guilty of an offence punishable on summary conviction and is liable to a fine not exceeding \$400.

(2) Any person who fails to forthwith remove his personal property from and quit a public work after receiving a notice referred to in subsection 8(1) or who resumes an activity in respect of which he has received a notice referred to in subsection 8(1) or (2) is guilty of an offence punishable on summary conviction and is liable to a fine not exceeding \$400.

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.

10. Tout écriteau ou tout dispositif ou panneau de signalisation ou de réglementation érigé dans ou sur un ouvrage public est, à moins de preuve du contraire, réputé avoir été érigé sous l'autorité du Ministre.

#### *Colline parlementaire*

10.1 (1) Sous réserve du paragraphe (2), il est interdit à quiconque de s'adonner, dans un rayon de 50 mètres d'une porte de l'édifice de l'Est, de l'édifice du Centre et de l'édifice de l'Ouest de la Colline parlementaire, aux actes suivants, du lundi au vendredi, à l'exception des jours fériés :

- a) produire des bruits distrayants forts;
- b) manifester, seul ou avec d'autres personnes, en portant ou non une pancarte, ou participer à une manifestation;
- c) distribuer toute publication ou tout document.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas au trottoir central de la Colline parlementaire ni aux parterres est et ouest adjacents à ce trottoir central.

11. (1) Quiconque contrevient aux articles 2, 3, 4, 5, 7 ou 10.1 commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de 400 \$.

(2) Quiconque omet d'enlever ses effets personnels et de quitter un ouvrage public immédiatement après avoir reçu l'avis mentionné au paragraphe 8(1) ou reprend l'activité faisant l'objet de l'avis mentionné aux paragraphes 8(1) ou (2) commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de 400 \$.

## APPENDIX B

On December 1, 1989, the Speaker of the House of Commons wrote to the Minister of Public Works to convey concerns raised by the Board of Internal Economy of that House regarding the presence of demonstrators near the entrances to the Centre Block. The Speaker indicated that while it was not desired to limit access to Parliament Hill by the public, the Board thought it important that Members of the House and their staff have access to the parliamentary buildings "free of harassment and confident of their safety." On behalf of the Board, the Speaker requested that the *Public Works Nuisances Regulations* ("the Regulations") be amended "in such a way as to restrict demonstrations, marches or public gatherings to areas specifically designated for such purposes." Apparently as a result of this request, section 10.1 and subsection 8(2) were added to the Regulations on March 1, 1990. Generally, the intent of these provisions appears to have been to improve control of disruptive noise during business hours in order to facilitate the carrying on of business within the Parliament buildings and to improve control of ingress to and egress from these buildings so as to facilitate the flow of pedestrian and vehicular traffic.

The amendments registered as SOR/90-155 were considered by the Joint Committee on May 10 and June 7, 1990. In accordance with your Committee's instructions, the Minister of Public Works was advised that it was the preliminary position of the Joint Committee that section 10.1 of the Regulations contravenes the Committee's scrutiny criterion No. 9, in that it trespasses unduly on rights and liberties. Concern was also expressed that this provision contravenes the freedoms of expression and peaceful assembly guaranteed by paragraphs 2(b) and 2(c) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* ("the Charter") and thus the

## ANNEXE B

Le 1<sup>er</sup> décembre 1989, le Président de la Chambre des communes a fait part par écrit au ministre des Travaux publics des inquiétudes exprimées par le Bureau de régie interne de la Chambre concernant des manifestants postés près de l'entrée de l'édifice du Centre. Le Président indiquait que le Bureau n'avait pas l'intention de restreindre l'accès du public à la colline du Parlement, mais qu'il voulait s'assurer que les députés et le personnel de la Chambre puissent accéder aux édifices en toute sécurité et sans subir de harcèlement. Le Président a demandé, au nom du Bureau, que le *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics* ("le Règlement") soit modifié "pour faire en sorte que les manifestations, marches ou rassemblements publics se déroulent à des endroits spécifiquement prévus à cet effet". L'article 10.1 et le paragraphe 8(2) ont été ajoutés au Règlement, selon toute apparence pour donner suite à cette demande. Le but déclaré de ces dispositions est d'améliorer le contrôle des bruits distrayants durant les heures de travail afin de faciliter le travail dans les édifices du Parlement et le contrôle des entrées et des sorties dans ceux-ci afin de faciliter la circulation des piétons et des véhicules.

Le Comité mixte a étudié ces dispositions, enregistrées sous le numéro DORS/90-155, le 10 mai et le 7 juin 1990. Conformément aux instructions de votre Comité, le ministre des Travaux publics a été informé de la position préliminaire du Comité selon laquelle l'article 10.1 du Règlement contrevient à son neuvième critère d'examen en ce qu'il empiète indûment sur les droits et libertés; était aussi mentionnée la contravention aux libertés d'expression et de réunion pacifique garanties par les alinéas 2b) et 2c) de la *Charte canadienne des droits et libertés* ("la Charte"), et donc au deuxième critère d'examen du Comité, qui résulte de

Committee's scrutiny criterion No. 2. In light of these preliminary conclusions, the Joint Committee requested that consideration be given to revoking section 10.1 and subsection 8(2). A copy of this letter was sent to the Minister of Justice.

In his interim reply of September 25, 1990, the Minister of Public Works advised that since the amendments had been made as a result of concerns raised by the Board of Internal Economy, the views of the Speaker were being sought "with regard to other potential options" which would satisfy the stated objectives for the current prohibitions.<sup>1</sup> It was also said by the Minister that although the provisions in question were not being enforced<sup>2</sup>, they should not be revoked while the issue remained under discussion. On April 11, 1991, the Chairmen wrote to the Minister requesting his advice as to whether the views of the Speaker had been received and how the Minister intended to proceed. Despite several subsequent reminders, no reply to this letter has been received.

Although your Committee would have preferred to have had the benefit of the responsible Minister's views before making a decision as to whether the amendments registered as SOR/90-155 should be disallowed, it could not indefinitely defer the making of that decision. The provisions identified in the Committee's disallowance resolution became law on March 1, 1990 and the Minister's response to the initial objections of the Committee was sought on July 25, 1990. In the absence of any substantive reply to that letter, sent more than two years ago, your Committee proceeded with its consideration of the issues raised by the making of the amendment under discussion and has concluded that section 10.1 of the Regulations should be disallowed on the grounds that it

l'adoption de cette disposition. A la lumière de ces conclusions préliminaires, le Comité mixte a demandé que soit envisagée la possibilité d'abroger l'article 10.1 et le paragraphe 8(2). Copie de cette lettre a été envoyée au ministre de la Justice.

Le ministre des Travaux publics écrivait dans sa réponse préliminaire du 25 septembre 1990 que ces modifications étant le résultat de préoccupations soulevées par le Bureau de régie interne, il avait demandé l'avis du Président "sur d'autres moyens" de rencontrer les objectifs déclarés des interdictions existantes.<sup>1</sup> Le ministre estimait par ailleurs que bien qu'elles ne soient pas appliquées,<sup>2</sup> il n'y avait pas lieu d'abroger les dispositions en question avant d'avoir terminé la discussion du problème. Le 11 avril 1991, les présidents ont écrit au ministre lui demandant s'il avait reçu les vues du président de la Chambre et quelles étaient ses intentions. Malgré plusieurs rappels, votre Comité attend toujours une réponse.

Bien que votre Comité eût préféré disposer des vues du ministre responsable avant de décider si les modifications enregistrées sous le numéro DORS/90-155 devraient faire l'objet d'un désaveu, il ne pouvait retarder indéfiniment sa décision. Les dispositions mentionnées dans la résolution de désaveu de votre Comité ont force de loi depuis le 1er mars 1990 et une réponse aux conclusions préliminaires du Comité a été demandée au ministre le 25 juillet 1990. En l'absence de toute réponse sur le fond à cette lettre, envoyée il y a plus de deux ans, votre Comité a étudié les problèmes soulevés par les modifications en question et conclu que l'article 10.1 du Règlement devrait faire l'objet d'un désaveu pour les raisons suivantes:

- (1) amounts to the exercise of a substantive legislative power that is properly the subject of direct parliamentary enactment (criterion no. 12);
- (2) fails to conform to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (criterion no. 2); and
- (3) trespasses unduly on rights and liberties (criterion no. 9).

To the extent that subsection 8(2) of the Regulations serves no purpose without section 10.1 your Committee decided to include this subsection in its disallowance resolution. The Joint Committee does note, however, that subsection 8(2) provides that the Minister of Public Works may order a person engaged in a prohibited activity to cease that activity and that failure to obey such an order is a distinct offence under the Regulations. The advisability of such a direct involvement of a minister of the Crown in the enforcement of regulations of this kind seems questionable. Your Committee believes it is more appropriate to leave the enforcement of prohibitions such as those found in section 10.1 to peace officers.

#### **THE EXERCISE OF A SUBSTANTIVE LEGISLATIVE POWER THAT IS PROPERLY THE SUBJECT OF DIRECT PARLIAMENTARY ENACTMENT**

While it does not question the legitimacy and usefulness of regulations as a means of governance, the Joint Committee considers that there will always be matters which lie outside the proper sphere of delegated legislation. In our opinion, basic rights and liberties of Canadians are one such matter and the imposition of limits on these rights and liberties is not an appropriate subject-matter for

- (1) il équivaut à l'exercice d'un pouvoir législatif de fond qui devrait faire l'objet d'une loi adoptée par le Parlement (critère n° 12);
- (2) il n'est pas conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés* (critère n° 2);
- (3) il empiète indûment sur les droits et libertés de la personne (critère n° 9).

Vu que le paragraphe 8(2) perd toute raison d'être en l'absence de l'article 10.1, votre Comité a décidé de l'inclure dans sa résolution de désaveu. Le Comité mixte note toutefois que le paragraphe 8(2) prévoit que le ministre des Travaux publics peut ordonner à une personne se livrant à une activité interdite de cesser cette activité et que le refus d'obéir constitue en soi une infraction. La sagesse d'une implication aussi directe d'un ministre de la Couronne dans l'application de règlements de cette nature paraît sujette à caution. Votre Comité croit qu'il vaut mieux laisser aux policiers le rôle de faire respecter des interdictions comme celles que l'on trouve à l'article 10.1.

#### **L'EXERCICE D'UN POUVOIR LÉGISLATIF DE FOND QUI DEVRAIT FAIRE L'OBJET D'UNE LOI PAR LE PARLEMENT**

Bien qu'il ne doute pas de la légitimité et de l'utilité des règlements comme moyen de gouverner, le Comité mixte considère qu'il y aura toujours des matières qui ne feront pas partie de la sphère normale de la législation déléguée. A notre avis, les droits et libertés fondamentaux des Canadiens sont une de ces matières et les limites imposées à ces droits et libertés ne sont pas du ressort normal des

regulations, but should instead be dealt with by Parliament. Barring exceptional circumstances, regulation making powers should not be used to create rules that significantly restrict or alter the political and civil rights and freedoms of the citizen.

Our constitutional order is meant to protect individual liberties while maintaining the ability of the government to govern. Parliamentarians have a special responsibility to decide when and to what extent the public good requires these liberties to be limited. It is not proper for such decisions to be made by the Executive on the advice of unaccountable officials, without forewarning, and without giving those affected an opportunity to make representations. As a respected legal adviser to the Crown once said, "Publicity and freedom of discussion are probably the best safeguards against the abuse of power."<sup>3</sup> Your Committee is in full agreement with this view and firmly believes that significant limits or restrictions on individual rights and freedoms ought almost invariably to be established by an Act of Parliament that is, prior to its adoption, debated in Parliament. In this way, the proposed measures are brought to the notice of Canadians, who then have an opportunity to make representations to legislators. This approach recognizes that regulations, unlike parliamentary legislation, can be made "privately and without the benefit of public advice and criticism"<sup>4</sup> and that the rules of parliamentary procedure provide important democratic safeguards that are absent from regulation-making.

If individual rights and freedoms are to be curtailed in the vicinity of the Parliament buildings in order to promote valid government objectives, the necessary rules ought to be enacted by Act of Parliament after legislators have debated the merits of, and the propriety of

règlements; cela relève plutôt du Parlement. Sauf circonstances exceptionnelles, le pouvoir de faire des règlements ne devrait pas servir à faire des règles qui, d'une manière significative, restreignent ou modifient les droits et les libertés publiques des citoyens.

Notre ordre constitutionnel est conçu de manière à protéger les libertés individuelles tout en permettant au gouvernement de gouverner. Les parlementaires ont une responsabilité particulière de décider quand et jusqu'à quel point le bien-être général exige que l'on restreigne ces libertés. Il n'est pas approprié de laisser l'Exécutif, conseillé par des fonctionnaires sans imputabilité, prendre cette décision sans préavis et sans donner aux personnes touchées l'occasion de présenter leurs vues. Comme l'a dit un conseiller juridique respecté de la Couronne: "La publicité et le droit à la discussion sont probablement les meilleures protections contre l'abus de pouvoir".<sup>3</sup> Votre Comité est parfaitement d'accord avec cela et croit fermement que les empiétements et restrictions significatifs touchant les droits et libertés de la personne devraient presque toujours être l'oeuvre d'une loi du Parlement sur laquelle ce dernier tiendra un débat avant de l'adopter. De cette façon, les mesures proposées sont portées à l'attention des Canadiens qui ont alors la possibilité de présenter leurs vues aux législateurs. Cette approche repose sur le fait que les règlements, contrairement à la législation parlementaire, peuvent être adoptés "privément sans bénéficier de l'avis et des critiques publiques"<sup>4</sup> et que les règles de la procédure parlementaire constituent une protection démocratique importante.

S'il faut restreindre les droits et libertés de la personne dans le voisinage des édifices parlementaires afin de promouvoir des objectifs gouvernementaux valables, les règles nécessaires doivent être adoptées par une loi du parlement après que les législateurs aient



the means chosen to achieve, those objectives. Your Committee wishes to emphasize that the legality of the measures that were enacted by way of an amendment to the *Public Works Nuisances Regulations* is not at issue here. Even if your Committee believed that the disallowed provisions are in conformity with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, it would still consider that they contravene its scrutiny criterion No. 12 in that they "amount to the exercise of a substantive legislative power that is properly the subject of direct parliamentary enactment."<sup>5</sup>

## THE CANADIAN CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS

After a careful consideration of the provisions of section 10.1 and of the current jurisprudence, the Joint Committee also formed the opinion that these provisions are inconsistent with the freedoms of expression and peaceful assembly guaranteed by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In the following paragraphs, your Joint Committee explains why it considers that section 10.1 of the Regulations involves a *prima facie* infringement of these freedoms and the reasons supporting its view that the restrictions imposed on those freedoms are not demonstrably justified in a free and democratic society, as is required by section 1 of the Charter.

### Freedom of Expression

In the decision of the Supreme Court of Canada in *Switzman v. Elbling*,<sup>6</sup> Mr. Justice Abbot wrote that "the right of free expression of opinion and of criticism" is "essential to the working of a parliamentary democracy such as ours". As Professor Hogg notes, "Canadian

discuté des mérites de ces objectifs et de l'adéquation des moyens choisis pour les atteindre. Votre Comité souligne que la légalité des mesures prises par le biais d'une modification au *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics* n'entre pas en ligne de compte dans l'application de ce critère d'examen. Même si le Comité croyait que les dispositions visées par le désaveu sont conformes à la *Charte canadienne des droits et libertés*, il n'en penserait pas moins qu'elles contreviennent à son deuxième critère d'examen en ce qu'elles équivalent à l'exercice d'un "pouvoir législatif de fond qui devrait faire l'objet d'une loi adoptée par le Parlement".<sup>5</sup>

## LA CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS

Après une étude attentive des dispositions de l'article 10.1 et de la jurisprudence à ce jour, le Comité mixte en est aussi venu à la conclusion que ces dispositions sont incompatibles avec les libertés d'expression et de réunion pacifique garanties par la Charte. Dans les paragraphes qui suivent, le Comité mixte explique pourquoi il considère qu'à prime abord l'article 10.1 du Règlement empiète sur ces libertés et donne les raisons pour lesquelles, selon lui, il ne s'agit pas de restrictions dont la justification puisse se démontrer dans une société libre et démocratique.

### La liberté d'expression

Dans l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Switzman c. Elbling*<sup>6</sup>, le juge Abbot a écrit que le droit d'exprimer librement ses opinions et ses critiques est essentiel au fonctionnement d'une démocratie parlementaire comme la nôtre. Le professeur Hogg remarque que les juges

judges have always placed a high value on freedom of expression as an element of parliamentary democracy and have sought to protect it with the limited tools that were at their disposal before the adoption of the Charter of Rights.<sup>7</sup> Thus, in *Saumur v. City of Quebec*,<sup>8</sup> the Court struck down a by-law that required the permission of the chief of police to distribute pamphlets in city streets. Now of course, any such laws must also be consistent with the freedom of expression guaranteed by paragraph 2(b) of the Charter.

It is clear that "freedom of expression" encompasses more than simply freedom of speech. The Supreme Court has held that prohibiting the carrying of placards and the distributing of pamphlets in an airport terminal constitutes an infringement of freedom of expression that cannot be justified under section 1 of the Charter.<sup>9</sup> A similar conclusion was reached with regard to a regulation made pursuant to the *Fisheries Act* which prohibited persons from coming within half a nautical mile of the seal hunt unless they were holders of a ministerial permit or licence. Such a regulation was found to be an unjustified infringement of the freedom of expression of seal hunt protesters.<sup>10</sup>

Where government action is challenged under paragraph 2(b) of the Charter, the Supreme Court, in *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*<sup>11</sup>, set out the following steps to be followed. First, it must be ascertained whether the activity which the person challenging the governmental action wishes to pursue may properly be characterized as falling within freedom of expression. Where an activity conveys or attempts to convey a meaning, it has expressive content and *prima facie* falls within the scope of the guarantee.

canadiens ont toujours accordé une très grande valeur à la liberté d'expression comme élément constitutif de la démocratie parlementaire et se sont efforcés de la protéger avec le peu d'instruments dont ils disposaient avant l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*.<sup>7</sup> C'est ainsi que dans *Saumur c. City of Quebec*, la Cour a annulé un arrêté qui obligeait à obtenir l'autorisation du chef de police pour pouvoir distribuer des tracts dans la rue.<sup>8</sup> À présent, les mesures législatives de ce genre doivent aussi être examinées au regard de la liberté d'expression garantie par la Charte à son alinéa 2 b).

Bien évidemment cette "liberté d'expression" comprend plus que la liberté de parler. La Cour suprême a décidé que l'interdiction de porter des pancartes et de distribuer des tracts dans un aéroport constitue une atteinte à la liberté d'expression injustifiable aux termes de l'article 1 de la Charte.<sup>9</sup> On en est arrivé à la même conclusion à propos d'un règlement pris en application de la *Loi sur les pêches* qui interdisait d'approcher de moins d'un demi-mille nautique de la zone de chasse au phoque à moins de détenir un permis ou une licence du ministère. Cela constituait selon les juges une restriction injustifiable à la liberté d'expression des personnes qui manifestaient contre la chasse au phoque.<sup>10</sup>

Dans *Irwin Toy c. Le procureur général du Québec*<sup>11</sup>, la Cour suprême a énoncé la marche à suivre lorsqu'une action de l'État est contestée sur le fondement de l'alinéa 2 b) de la Charte. La première étape de l'analyse consiste à déterminer si l'activité du demandeur relève du champ des activités protégées par la garantie touchant la liberté d'expression. Toute activité qui transmet ou tente de transmettre une signification et qui est donc expression d'un contenu relève de prime abord du champ des activités protégées. Si

Once it is determined that the activity in issue comes within the scope of freedom of expression, the next step is to determine whether the purpose or effect of the government action is to restrict freedom of expression. If the government has aimed to control attempts to convey a meaning either by directly restricting the content of expression or by restricting a form of expression tied to content, its purpose trenches upon the guarantee. Even if the government's purpose is not to control or restrict attempts to convey a meaning, the court must still decide whether the effect of a government action is to restrict free expression.

In *Irwin Toy*, the Court had no doubt that freedom of expression includes the freedom to determine the time, place and manner of expression, observing that "if the government's purpose is to restrict a form of expression in order to control access by others to the meaning being conveyed or to control the ability of the one conveying the meaning to do so, it also limits the guarantee."<sup>12</sup> It is interesting to note that the Court also stated, in giving an example, that "a rule against handing out pamphlets is a restriction on a manner of expression."<sup>13</sup>

It is not sufficient to show merely that a government action was not intended to restrict freedom of expression. Actions which have such an effect may also be unconstitutional. A determination in this regard requires, according to the Court, reference to the following principles: "(1) seeking and attaining the truth is an inherently good activity; (2) participation in social and political decision-making is to be fostered and encouraged; and (3) the diversity in forms of individual self-fulfilment and human flourishing ought to be cultivated in an essentially tolerant, indeed welcoming, environment not only for the sake of those who convey a meaning, but also for the sake of those to whom it is conveyed."<sup>14</sup> Again, the

l'activité fait partie du champ des activités protégées, la deuxième étape consiste à déterminer si l'objet ou l'effet de l'action gouvernementale en cause est de restreindre la liberté d'expression. Si le gouvernement a voulu contrôler la transmission d'une signification soit en restreignant directement le contenu de l'expression soit en restreignant une forme d'expression liée au contenu, il y a atteinte à la garantie. Même si le but poursuivi par le gouvernement n'était pas de contrôler ni de restreindre une tentative de transmettre une signification, le tribunal doit décider si l'action gouvernementale a néanmoins pour effet de restreindre la liberté d'expression.

Pour la Cour, il est évident que la liberté d'expression englobe la liberté de déterminer le moment, le lieu et la manière de l'expression: "Si l'objet que poursuit le gouvernement est de restreindre une forme d'expression en vue de contrôler l'accès au message transmis ou de contrôler la possibilité pour quelqu'un de transmettre le message, il restreint également la garantie."<sup>12</sup> Il est intéressant de noter l'exemple donné par la Cour: "Ainsi, par exemple, une règle qui interdit la distribution de tracts restreint un mode d'expression."<sup>13</sup>

Il ne suffit pas de démontrer que l'action gouvernementale ne visait pas à restreindre la liberté d'expression. L'action qui a un tel effet est aussi inconstitutionnelle. Pour arriver à une décision à cet égard, il faut appliquer, selon la Cour, les principes suivants: "(1) la recherche de la vérité est une activité qui est bonne en soi; (2) la participation à la prise de décisions d'intérêt social et politique doit être encouragée et favorisée; et (3) la diversité des formes d'enrichissement et d'épanouissement personnels doit être encouragée dans une société qui est essentiellement tolérante, même accueillante, non seulement à l'égard de ceux qui transmettent un message, mais aussi à l'égard de ceux à qui il est destiné".<sup>14</sup>

illustration used by the Court seems particularly relevant. It was observed that a rule controlling noise may have the effect of restricting freedom of expression where it can be shown that an individual's ability to convey a meaning related to one of these underlying principles has been restricted.

Of course, it is also relevant that the *Public Works Nuisances Regulations* prohibit certain activities on government owned property. While the Supreme Court, in its judgment in *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*, made it clear that government ownership of property differs from private ownership of property due to the relationship between citizens and the elected government, and that government ownership of property can never of itself authorize the infringement of freedom of expression, the Court was divided on the manner in which paragraph 2(b) of the Charter applies to expression on government owned property. It would seem, however, that the applicable principle is that although not all expression on government property is protected by paragraph 2(b) of the Charter, an individual is "free to communicate in a place owned by the state if the form of expression he uses is compatible with the principal function or intended purpose of that place."<sup>15</sup>

In view of the type of activity found to be protected by freedom of expression in the *Commonwealth of Canada* case, it seems clear to your Committee that many of the activities prohibited by section 10.1 of the Regulations fall primarily within the scope of activities protected by freedom of expression. Firstly, it is evident that these activities involve "expression". Demonstrating and distributing literature are obvious examples of what has been termed "political speech" and, as Professor Hogg has noted, "political speech is at the core of s.2(b) of the Charter."<sup>16</sup> Secondly, it seems

L'exemple auquel a recours la Cour semble encore une fois particulièrement pertinent: on a fait remarquer qu'une règle visant à contrôler le bruit peut avoir pour effet de restreindre la liberté d'expression si l'on peut démontrer que l'aptitude à transmettre une signification d'après l'un de ces principes sous-jacents a été restreinte.

Il est bien sûr également pertinent que le *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics* interdit l'exercice de certaines activités sur des propriétés fédérales. La Cour suprême, dans son arrêt *Comité pour la République du Canada c. Canada*, a bien établi que la propriété de l'État différerait de la propriété privée en raison de la relation entre les citoyens et le gouvernement élu et que la propriété de l'État n'autorise jamais la violation de la liberté d'expression. La Cour était cependant divisée sur la façon dont l'alinéa 2 b) de la Charte s'applique au fait de s'exprimer sur des propriétés de l'État. Il semble que le principe à appliquer soit le suivant: bien que toute expression manifestée sur une propriété de l'État ne soit pas protégée par l'alinéa 2 b) de la Charte, chacun est libre de "s'exprimer dans un lieu dont l'État est propriétaire que si la forme d'expression qu'il emploie est compatible avec la fonction ou destination principale dudit lieu."<sup>15</sup>

Étant donné le genre d'activités dont il a été établi dans l'arrêt *République du Canada* qu'elles étaient protégées par la liberté d'expression, il semble évident à votre Comité que plusieurs des activités interdites par l'article 10.1 du Règlement relèvent de prime abord du champ des activités protégées par la Charte. En premier lieu, il est évident que ces activités supposent une "expression". Le fait de manifester et de distribuer des tracts est un exemple de ce qu'on a appelé l'expression politique et, ainsi que le remarque le professeur Hogg, l'expression politique se situe au cœur

evident that section 10.1 encompasses forms of expression which are compatible with the function and purpose of Parliament Hill.

If the prohibited activities are determined to come within the scope of freedom of expression, it must then be determined whether the government action restricts freedom of expression, either in purpose or in effect. Here, the outright prohibition of expressions of political speech in a location where such expressions were previously lawful is obviously a restriction of freedom of expression. Given this, it matters not for the purpose of paragraph 2(b) of the Charter whether the restrictions were enacted for a legitimate government purpose. Such considerations will, however, be relevant to an assessment of the provisions in question in the context of section 1 of the Charter, and will be discussed in that context later.

### **Freedom of Peaceful Assembly**

Paragraph 2(c) of the Charter guarantees freedom of peaceful assembly. Is this freedom contravened by paragraph 10.1(1)(b) of the Regulations, which prohibits, within the 50 metre radius, persons from "demonstrating, alone or with others ... or participating in a demonstration."?

Prior to the Charter, the courts generally upheld the validity of laws restricting assemblies, parades and other gatherings. The relevant cases concerned municipal by-laws temporarily banning, or requiring the obtaining of permission for, these activities on public streets or in parks.<sup>17</sup> Since the passage of the Charter, however, it is clear that such restrictions on public meetings or parades will be limitations on paragraph 2(c) that will have to be justified under section 1 of the Charter.

de l'alinéa 2b) de la Charte.<sup>16</sup> En deuxième lieu, il semble hors de doute que l'article 10.1 vise des formes d'expression qui sont compatibles avec la fonction et la destination de la colline du Parlement.

Si l'on conclut que les activités interdites relèvent de la liberté d'expression, il faut ensuite déterminer si l'action gouvernementale restreint la liberté d'expression, par son but ou son effet. Dans le présent cas, le seul fait d'interdire des expressions politiques en un lieu où elles étaient auparavant autorisées constitue manifestement une restriction de la liberté d'expression. Il n'importe donc pas, au regard de l'alinéa 2 b), de déterminer si les restrictions furent adoptées pour des fins gouvernementales légitimes. Ces considérations seront par contre pertinentes pour évaluer les dispositions en cause par rapport à l'article 1 de la Charte et seront par conséquent étudiées plus loin dans ce contexte.

### **La liberté de réunion pacifique**

L'alinéa 2 c) de la Charte garantit la liberté de réunion pacifique. L'alinéa 10.1(1) b) du Règlement, qui interdit "dans un rayon de 50 mètres... de manifester, seul ou avec d'autres personnes, ... ou de participer à une manifestation", viole-t-il cette liberté de réunion?

Avant l'entrée en vigueur de la Charte, les tribunaux reconnaissaient en général la validité des lois qui restreignent les assemblées, les défilés et autres formes de réunion. Les décisions judiciaires qui sont pertinentes ici se rapportent à des arrêtés municipaux interdisant temporairement de telles activités sur la voie publique ou dans des parcs ou exigeant d'obtenir des autorisations pour les exercer.<sup>17</sup> Depuis l'adoption de la Charte cependant, il est clair que de telles restrictions à des réunions

publiques ou à des défilés seront considérées comme limitant la liberté garantie par l'alinéa 2 c) et devront être justifiées aux termes de l'article 1 de la Charte.

For example, in *B.C.G.E.U. v. A.G. British Columbia*<sup>18</sup> the British Columbia Court of Appeal upheld an injunction preventing picketing at the doors of court houses in the province. The Court stated that it was prepared to assume that the injunction infringed both the picketers' freedom of assembly and freedom of expression, but that such an infringement was justified under section 1 of the Charter in the name of "the public's unfettered right to access to the courts of justice".

Par exemple, dans *B.C.G.E.U. c. A.G. British Columbia*,<sup>18</sup> la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a maintenu une injonction interdisant le piquetage à la porte des tribunaux de la province. La Cour a statué qu'elle était disposée à accepter que l'injonction violait la liberté de réunion et d'expression de ceux qui se livraient au piquetage mais ajoutait que cette violation se justifiait aux termes de l'article 1 de la Charte, puisque le public a le droit d'avoir accès aux salles des tribunaux.

On the other hand, in *R v. Shead*,<sup>19</sup> the defendants were acquitted on charges stemming from the carrying out of an orderly and peaceful march. Although a permit to conduct the march had been denied, it was ruled that the actions of the police amounted an infringement of the accused's rights of expression and assembly.

Par contre, dans *R c. Shead*<sup>19</sup>, les défendeurs furent acquittés d'accusations portant sur le fait d'avoir défilé dans le calme et l'ordre. Bien que l'autorisation d'effectuer ce défilé avait été refusée, le tribunal a décidé que les actions de la police avaient violé les droits de l'accusé à la liberté d'expression et de réunion.

There would appear to be a strong argument that paragraph 10.1(1)(b) of the Regulations infringes the freedom of peaceful assembly guaranteed by the Charter. Again, this does not resolve the issue. The crucial question is whether such an infringement can be justified under the terms of section 1 of the Charter.

Il semble donc qu'il y ait de sérieux motifs de conclure que l'alinéa 10.1(1) b) du Règlement viole la liberté de réunion pacifique que garantit la Charte. Le problème ne s'en trouve pas résolu pour autant. La question essentielle est de savoir si cette violation se justifie aux termes de l'article 1 de la Charte.

## Section 1 of the Charter

## L'article 1 de la Charte

Section 1 provides that Charter rights and freedoms are subject to "such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society." If it is concluded that the Regulations contravene the freedom of expression and freedom of peaceful assembly guaranteed by the Charter, the crucial question of whether these provisions are saved

L'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés* dispose que les droits et libertés qu'elle garantit "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." Si l'on peut conclure que le Règlement viole la liberté

by section 1 of the Charter must be answered.

The Supreme Court has established two criteria to be applied in establishing whether a limit is reasonable and demonstrably justified in a free and democratic society<sup>20</sup>:

- (1) The objective of the measures responsible for a limit on a Charter right or freedom must be of sufficient importance to override the constitutional protection. At a minimum the objective must relate to a *pressing and substantial concern*;
- (2) The means chosen to carry out the objective must be *proportional* to the concern. This involves three elements:
  - (i) the limit must be rationally connected to the objective, as opposed to being arbitrary, unfair or based on irrational considerations;
  - (ii) the means chosen should impair the right or freedom in question as little as possible; and
  - (iii) the objective must be proportional to the effects of the measures resulting in the limitation on the Charter right or freedom (The more severe the effect of a measure, the more important the objective must be).

d'expression et de réunion pacifique que garantit la Charte, il faut alors répondre à la question de savoir si les dispositions du Règlement se justifient aux termes de l'article 1.

La Cour suprême a dégagé deux critères à appliquer pour établir si une limite est raisonnable et se justifie dans le cadre d'une société libre et démocratique:<sup>20</sup>

- (1) L'objectif que doivent servir les mesures qui apportent une restriction à un droit garanti par la Charte doit être suffisamment important pour justifier la suppression d'un droit garanti par la Constitution. Il faut à tout le moins qu'un objectif se rapporte à une *préoccupation urgente et réelle*;
- (2) Les moyens choisis pour atteindre l'objectif doivent être *proportionnels* à la préoccupation. Ce critère comporte trois éléments:
  - (i) la limite doit avoir un lien rationnel avec l'objectif, n'être ni arbitraire, ni inéquitable ni fondée sur des considérations irrationnelles;
  - (ii) le moyen choisi doit être de nature à porter le moins possible atteinte au droit ou à la liberté en question;
  - (iii) il doit y avoir proportionnalité entre l'objectif et les effets des mesures restreignant un droit ou une liberté garantis par la Charte (plus l'effet sera sévère, plus l'objectif devra être important).

## Objective

The Regulatory Impact Analysis Statement which accompanied the amendments registered as SOR/90-155 indicates that their purpose is to a) improve control of disruptive noise during business hours in order to facilitate the carrying on of business within the Parliament buildings, and b) improve control of ingress to and egress from the Parliament buildings in order to facilitate the flow of pedestrian traffic.<sup>21</sup>

That the insuring of unimpeded access to parliamentary buildings was the chief concern leading to the Regulations is revealed in the letter from the Speaker of the House of Commons to the Minister of Public Works which apparently initiated the process leading to the new provisions. The Speaker wrote that the Board of Internal Economy was "concerned that Members and staff have access to the buildings, free of harassment and confident of their safety." In turn, the Government House Leader characterized the intent of the Regulations as being "to make it possible for members to get to the House of Commons." Statements made in the House by the Chief Government Whip also indicate that there were concerns that demonstrations might impede access by emergency vehicles such as ambulances and fire trucks.

Certainly the facilitating of the carrying on of business within the Parliament buildings and the facilitating of traffic to and from the Parliament buildings are important concerns. It is questionable, however, whether the Regulations were made in response to a "substantial and pressing concern". Where a previously lawful activity is prohibited, one would at least expect some clear evidence of a change in circumstances warranting such a prohibition. With regard to public demonstrations, for example, the courts have held that there must be a compelling reason why

## L'objectif

Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation accompagnant les modifications enregistrées sous le numéro DORS/90-155 indique que leur objectif est a) d'améliorer le contrôle des bruits distrayants durant les heures d'affaires pour faciliter l'exécution du travail dans les édifices du Parlement et b) d'améliorer le contrôle d'entrée et de sortie aux édifices du Parlement pour faciliter le passage des piétons.<sup>21</sup>

La lettre du Président de la Chambre des communes au ministre des Travaux publics, qui semble avoir été à l'origine des démarches qui ont abouti aux nouvelles dispositions, révèle que la préoccupation majeure ayant mené à l'adoption du Règlement est l'accès sans entrave aux édifices parlementaires. Selon le Président, la préoccupation du Bureau de la régie interne était que les députés et le personnel de la Chambre puissent accéder aux édifices en toute sécurité et sans subir de harcèlement. Le Leader du gouvernement à la Chambre a, à son tour, décrit l'intention du Règlement comme étant de permettre aux députés de se rendre à la Chambre. Des déclarations du whip du gouvernement faites en Chambre indiquent aussi que l'on s'inquiétait de ce que des manifestations puissent empêcher l'accès de véhicules d'urgence, par exemple des ambulances et des camions de pompiers.

Se préoccuper de faciliter le travail à l'intérieur des édifices du Parlement et la circulation sur la colline du Parlement est certes important. On peut se demander pourtant si le Règlement a été pris en réponse à une "préoccupation urgente et réelle". Lorsqu'on interdit une activité qui était auparavant légale, on s'attendrait à tout le moins à des changements évidents de circonstances qui justifient l'interdiction. Dans le cas par exemple des manifestations, les tribunaux ont jugé qu'on doit y être forcé pour justifier que des droits fondamentaux soient limités. On ne



the basic rights of an individual should be curtailed. The rights of a person cannot be restricted on the basis of a speculative concern of danger or because the manner of exercising those rights is considered to be an annoyance. Any restriction must be shown to further an important or substantial public interest. In the present instance there is nothing to suggest that circumstances have arisen that would require the outright prohibition of previously lawful activities involving the exercise of the freedoms of expression and peaceful assembly. If the circumstances did not warrant such prohibitions in the past, it is difficult to see how they do so now.

### Means

Section 10.1 of the Regulations would seem also not to meet the proportionality test set out by the Supreme Court in *Oakes*. This section prohibits a person from demonstrating alone, or from distributing documents or information, no matter how peacefully. On their face, these prohibitions will even apply to Members of Parliament. One may question whether the Regulations establish any connection between the prohibited activities and the existence of apprehended harm to other interests. Can it be said that they are rationally connected to the stated objective and that they limit Charter rights or freedoms as little as possible? One should consider the fact that of all activities capable of affecting ingress to and egress from the Parliament buildings, those which involve the expression of free speech and opinion have been singled out. For example, large groups of tourists watching the changing of the Guard may conceivably interfere with access to a much greater degree than a lone demonstrator expressing his views by means of a sign. But while the Regulations do not attempt to regulate groups of tourists in the vicinity of entrances to parliamentary buildings, they do prohibit the

peut pas restreindre les droits individuels parce qu'on suppose l'existence d'un danger ou qu'on estime que la façon dont ces droits sont exercés est gênante. Pour toute restriction il faut démontrer qu'elle sert à promouvoir un intérêt public important ou réel. Dans le cas qui nous occupe, rien ne permet de conclure que de nouvelles circonstances exigent que des activités comportant l'exercice des libertés d'expression et de réunion pacifique jusque-là légales doivent désormais être interdites. Si les circonstances n'ont pas justifié une telle interdiction par le passé, on voit difficilement pourquoi elles le feraient à présent.

### Les moyens

L'article 10.1 du Règlement ne semble pas non plus satisfaire au test de la proportionnalité qu'a établi la Cour suprême dans *Oakes*. Aux termes de cet article, il est interdit de manifester seul ou de distribuer toute publication ou tout document, même pacifiquement. À première vue, ces interdictions s'appliquent aussi aux députés. On peut se demander si le Règlement établit un lien entre les activités qu'il interdit et la possibilité de nuire à d'autres intérêts. Peut-on affirmer qu'il est logiquement lié à l'objectif déclaré et qu'il limite aussi peu que possible les droits et libertés garantis par la Charte? Il faut bien voir que de toutes les activités susceptibles d'affecter les allées et venues aux édifices du Parlement, on a isolé celles qui touchent la liberté d'expression. Il est raisonnable de penser que de grands groupes de touristes venus regarder la relève de la garde gêneront davantage l'accès aux édifices du Parlement qu'un manifestant isolé qui exprime son opinion avec une pancarte. Mais le Règlement n'essaie pas de réglementer des groupes de touristes se trouvant près des entrées des édifices du Parlement, alors qu'il interdit à un manifestant isolé portant

lone demonstrator silently carrying a sign from standing near the same entrances. Section 10.1 focuses exclusively on those engaged in the expression of ideas through demonstrations, speech or the distribution of pamphlets. Because of this focus, it is difficult to find that the limits imposed are *rationally* connected to the stated objectives of the amendment to the Regulations.

Similarly, it is almost impossible to state that section 10.1 impairs protected freedoms as little as possible. Under the Regulations, even the lone silent demonstrator may be arrested. How this is necessary to meet the stated objectives of the regulations is impossible to explain. Thus, at least two elements of the proportionality test enunciated in the *Oakes* decision are missing in this case, justifying a finding that the means chosen are not proportional to the alleged pressing and substantial concern regarding control of disruptive noise and of ingress to and egress from the Parliament buildings.

## UNDUE TRESPASS ON RIGHTS AND LIBERTIES

The reasons for which your Committee does not consider that section 10.1 of the Regulations represents a reasonable limit on constitutionally protected freedoms that can be demonstrably justified in a free and democratic society also support its conclusion that this section unduly trespasses on rights and liberties, and thus contravenes the Committee's scrutiny criterion No. 9.

Your Committee finds it disturbing that while a great many activities can bring about the production of noise or impede vehicular or pedestrian traffic, the government has chosen to

silencieusement une pancarte de se trouver au même endroit. L'article 10.1 porte exclusivement sur les personnes exprimant leurs idées par des manifestations, des discours ou par la distribution de dépliants. Ce point de vue exclusif rend difficile de juger que les limites imposées sont *rationnellement* liées aux objectifs déclarés des modifications au Règlement.

De la même façon, il est presque impossible d'affirmer que l'article 10.1 limite aussi peu que possible des libertés protégées. Même un manifestant isolé et silencieux peut se faire arrêter en vertu du Règlement. Il est impossible d'expliquer pourquoi cela serait nécessaire afin d'atteindre les objectifs déclarés du Règlement. Au moins deux éléments du test de proportionnalité énoncé dans *Oakes* manquent donc ici, ce qui permet de conclure que les moyens choisis ne sont pas proportionnels à la préoccupation urgente et réelle alléguée touchant le contrôle des bruits distrayants et celui des allées et venues aux édifices du Parlement.

## EMPIÉTEMENT INDÛ SUR LES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE

Les raisons pour lesquelles votre Comité ne considère pas que l'article 10.1 est une limite raisonnable aux libertés garanties par la Constitution dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique étayent aussi sa conclusion que cette disposition empiète indûment sur les droits et libertés et, par conséquent, est en contravention avec le neuvième critère d'examen du Comité.

Pour votre Comité, il est troublant que, parmi les nombreuses activités pouvant être une source de bruit ou nuire à la circulation des véhicules ou des piétons, le gouvernement a

prohibit only those activities that involve the exercise of those freedoms that are essential to a democracy. The extent of these prohibitions is also a matter of concern. For example, section 10.1 makes it an offence for any one person to stand silently and peacefully near an entrance to a parliamentary building while carrying a placard or handing out leaflets. It is inconceivable to your Committee that such a prohibition is required to achieve the stated objectives of the amendment made on March 1, 1990. The apparent lack of a rational link between the prohibitions enacted by section 10.1 and the declared governmental objectives, together with the overreaching character of some of these prohibitions are, in our opinion, sufficient to conclude that section 10.1 unduly trespasses on rights and liberties.

## CONCLUSION

In view of the nature of the Joint Committee's objections to section 10.1 of the *Public Works Nuisances Regulations*, and more particularly your Committee's belief that it is inappropriate for restrictions on freedoms of expression and peaceful assembly of the seriousness of those found in that section to be enacted by way of regulation, the Committee feels that the disallowance of section 10.1 and of the related subsection 8(2) by the House of Commons is the most suitable and efficacious means of resolving those objections. While various assurances have been given that peace officers would not enforce this section, and while the Attorney General of Canada, in the interests of the proper administration of justice, has previously directed the staying of the proceedings against the only individuals charged for contravening the provisions of section 10.1, the Committee cannot ignore the fact that so long as this section stands unrevoked, it might again be resorted to so as to prevent the

choisi d'interdire seulement celles qui comportent l'exercice de ces libertés essentielles à la démocratie. La portée de ces atteintes est aussi préoccupante. Par exemple, c'est une infraction aux termes de l'article 10.1 de se tenir seul silencieusement et pacifiquement près d'une entrée d'un édifice parlementaire en tenant une pancarte ou en distribuant des dépliants. Votre Comité trouve inconcevable qu'une telle interdiction soit nécessaire pour atteindre les objectifs déclarés de la modification du 1er mars 1990. L'absence, selon toute apparence, de lien rationnel entre les interdictions décrétées par l'article 10.1 et les objectifs gouvernementaux déclarés ajoutée à la nature excessive de certaines de ces interdictions suffisent, à notre avis, pour conclure que l'article 10.1 empiète indûment sur les droits et libertés.

## CONCLUSION

Étant donné la nature des objections formulées par votre Comité à l'encontre de l'article 10.1 du *Règlement concernant les actes nuisibles sur des ouvrages publics*, et plus particulièrement le fait que votre Comité croit qu'il n'est pas approprié que des restrictions aux libertés d'expression et de réunion pacifique aussi graves que celles qu'on y trouve, soient adoptées par règlement, nous croyons que le désaveu de l'article 10.1 et du paragraphe 8(2) y afférent par la Chambre des communes est le moyen le plus approprié et efficace de régler ces objections. Bien que diverses assurances selon lesquelles les policiers ne mettraient pas à exécution cet article aient été fournies, et que la Procureure générale du Canada, dans le meilleur intérêt de l'administration de la justice, ait fait surseoir aux procédures intentées contre les personnes mises en accusation pour avoir contrevenu à l'article 10.1, le Comité ne peut ignorer le fait qu'aussi longtemps que cet article sera en

exercise of fundamental freedoms on Parliament Hill. In resolving that section 10.1 of the Regulations be revoked, the Joint Committee is not impugning the good faith of those who recommended the enactment of this provision, nor is it passing judgement on the legitimacy of the objectives that were pursued. It is not the role of the Joint Committee to determine whether or not facilitating the carrying on of business within Parliament buildings and the flow of vehicular and pedestrian traffic to and from those buildings requires the adoption of legal restraints going beyond those existing prior to the enactment of SOR/90-155. It is, however, the responsibility of your Committee, in any case where such measures are enacted, to advise the Houses of its judgement as to whether the means chosen to achieve certain objectives are proper and lawful.

vigueur il pourrait servir à empêcher l'exercice légal de libertés fondamentales sur la colline du Parlement. En concluant que l'article 10.1 doit être abrogé, le Comité mixte ne met pas en doute la bonne foi de ceux qui ont recommandé son adoption ni ne porte un jugement sur la légitimité des objectifs qui étaient poursuivis. Ce n'est pas son rôle de déterminer s'il faut, pour faciliter l'exécution du travail dans les édifices du Parlement ou la circulation des piétons ou des véhicules autour de ceux-ci, adopter des restrictions légales allant au-delà de ce qui existait avant la prise du DORS/90-155. Cependant, c'est la responsabilité du Comité, lorsque des mesures à cette fin sont adoptées, de faire part aux Chambres de son avis sur la question de savoir si les moyens choisis pour atteindre certains objectifs sont légitimes et légaux.

## NOTES

## NOTES

1. It must be remembered that the regulation-making powers conferred by sections 28 and 29 of the *Public Works Act* are exercisable by the Governor in Council. In practice, such a regulation will be made by the Governor General following a recommendation by the Minister responsible for the administration of the Act, in this case the Minister of Public Works, which recommendation is endorsed by the Special Committee of the Privy Council. Legally, neither His Excellency nor the Special Committee of Council have any obligation to consult third parties.

2. Within weeks of the promulgation of the amendment registered as SOR/90-155 and following the arrest of two persons on March 19, 1990, a spokesperson for the RCMP was reported to have acknowledged that the RCMP would not enforce section 10.1. On September 14, 1990, the Attorney General of Canada stayed the proceedings against the only two individuals charged for contravening section 10.1 of the Regulations. In a press release announcing her decision, the Attorney General referred to concerns raised by the Joint Committee and stated: "In light of all of the circumstances, I do not feel that to conduct these prosecutions is in the best interests of the proper administration of justice." Apparently, section 10.1 has not been enforced since.

3. E.A. Driedger, "The Enactment and Publication of Canadian Administrative Regulations", (1967) 19 *Administrative Law Review* 129, at p. 134.

4. House of Commons, Special Committee on Statutory Instruments, *Third Report*, 1st Session, 28th Parliament, at p.43.

5. Your Committee has also taken into consideration the fact that many of the activities that could give rise to legitimate concerns when

1. Il faut rappeler que les articles 28 et 29 de la *Loi sur les travaux publics* accordent le pouvoir réglementaire au gouverneur en conseil. Dans la pratique, celui-ci prend de tels règlements à la suite d'une recommandation du ministre responsable de l'exécution de la loi, dans ce cas le ministre des Travaux publics, après que la recommandation a été approuvée par le Comité spécial du Conseil privé. La Loi n'oblige ni le gouverneur général ni le Comité spécial à consulter des tiers.

2. À peine quelques semaines après l'adoption du DORS/90-155 et après que deux personnes aient été arrêtées pour contravention à l'article 10.1, un porte-parole de la GRC reconnaissait que la GRC n'avait pas l'intention d'appliquer cet article à l'avenir. Le 14 septembre 1990, la Procureure générale du Canada a sursis aux poursuites intentées contre les deux seules personnes qui avaient été accusées d'avoir contrevenu au Règlement. Dans le communiqué de presse qui annonçait sa décision, la Procureure générale mentionnait les objections soulevées par le Comité mixte et précisait que de telles poursuites n'étaient pas dans le meilleur intérêt de l'administration de la Justice. Il ne semble pas que l'article 10.1 ait été appliqué depuis.

3. E.A. Driedger, "The Enactment and Publication of Canadian Administrative Regulations", (1967) 19 *Administrative Law Review* 129, p. 134.

4. Chambre des communes, Comité spécial sur les instruments statutaires, *Troisième rapport*, Première Session, Vingt-huitième Législature.

5. Le Comité tient aussi compte du fait que beaucoup d'activités dont l'exercice sur la colline parlementaire pourrait donner lieu à

they take place on Parliament Hill are already dealt with in the *Criminal Code*. For instance, section 175 of the Code prohibits the causing of a disturbance in or near a public place. For other examples, see s. 51 (Intimidating Parliament), s.63 (Unlawful Assembly), s.180 (Nuisance), s.264.1 (Uttering threats), ss.265, 266 (Assault), s.430 (Mischief).

6. [1957] S.C.R. 285.

7. Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, (Toronto, The Carswell Company, 1985), p.713.

8. [1953] 2 S.C.R. 299.

9. *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*, [1991] 1 S.C.R. 139.

10. *International Fund for Animal Welfare, Inc. v. Canada* [1988] 3 F.C. 590 (F.C.A.).

11. [1989] 1 S.C.R. 927.

12. *Ibid.*, p. 974.

13. *Ibid.*

14. *Ibid.*, p. 976.

15. *Supra*, note 9, p. 156, *per* Lamer, C.J.

16. *Supra*, note 7.

17. See *A.G. Can. and Dupond v. Montreal*, [1978] 2 S.C.R. 770; *R v. Campbell*, (1962) 35 D.L.R. (2d) 480 (Ont. H.C.), *aff'd.* (1963) 38 D.L.R. (2d) 579 (Ont. C.A.).

18. (1985) 20 D.L.R. (4th) 399, affirmed [1988] 2 S.C.R. 214,

certaines inquiétudes sont déjà prohibées par le *Code criminel*. Ainsi, l'article 175 du Code interdit à quiconque de faire du tapage dans un endroit public ou près d'un tel endroit. Voir aussi l'art. 51 (intimider le Parlement), l'art. 63 (attroupement illégal), l'art. 180 (nuisance), l'art. 264.1 (proférer des menaces), les arts. 265, et 266 (voies de fait), l'art. 430 (méfaits).

6. [1957] S.C.R. 285.

7. Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Toronto, The Carswell Company, 1985, p.713

8. [1953] 2 S.C.R. 299

9. *Comité pour la République du Canada c. Canada*, {1991} 1 R.C.S. 139.

10. *Fonds international pour la défense des animaux, Inc. c. Canada*, [1988] 3 C.F. 590

11. [1989] 1 R.C.S. 927

12. *Ibid.*, p. 974

13. *Ibid*

14. *Ibid.*, p. 976

15. *Supra*, note 9, p. 156 (juge en chef Lamer)

16. *Supra*, note 7.

17. Voir *Procureur général du Canada et Dupond c. Montréal*, [1978] 2 R.C.S. 770; *R v. Campbell*, (1962) 35 D. L. R. (2e) 480 (Haute Cour de l'ontario), (1963) 38 D. L. R. (2e) 579 (Cour d'appel de l'Ontario).

18. [1985] 20 D .L. R. (4e) 399, confirmé par [1988] 2 R. C. S. 214.

19. [1984] 4 C.N.L.R. 108 (Alta.Prov.Ct.)

20. *R v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103

21. It is also worth noting that the RIAS states that these purposes will be achieved via the Regulations with a "minimum interference with individual freedoms." This statement implicitly recognizes that this initiative represents some such interference.

19. [1984] 4 C. N. L. R. 108 (Cour provinciale de l'Alberta)

20. *R. c. Oakes*, [1986] 1 R. C. S. 103.

21. Il faut également noter que le Résumé indique que ces objectifs doivent être atteints avec un "minimum d'entrave à la liberté individuelle". Cela est une reconnaissance implicite qu'il y a interférence.

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT  
LIBRARY OF PARLIAMENT



3 2354 00053 012 4

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT  
LIBRARY OF PARLIAMENT



3 2354 00053 015 7

P EAC J108 H7 34-3 535 A12  
Canada. Parliament. Standi  
Sixth report : report no.  
00053-0124 01-0283601

FEB 23 1995



