

T-1120-84

T-1120-84

Comité pour la République du Canada—Committee for the Commonwealth of Canada, François Lépine, Christiane Deland and Parti de la République du Canada (Plaintiffs)

v.

Her Majesty in Right of Canada (Defendant)

Trial Division, Dubé J.—Montreal, December 10, 1985; Ottawa, January 6, 1986.

Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental freedoms — Freedom of expression — Action for declaration public areas at Montreal International Airport constituting public forum where fundamental freedoms exercised — Airport management preventing plaintiffs from distributing political pamphlets and carrying placards — Airport policy prohibiting public activities whether political, religious or otherwise — Sale of poppies by veterans only exception — Plaintiffs relying on freedom of opinion and expression guaranteed by Charter — Declaration granted — No Canadian case law on point — American courts applying First and Fourteenth Amendments to airport terminals and protecting right of free expression therein — Public terminal concourses in Canadian airports contemporary extensions of streets and public places of yesterday — Absolute prohibition contrary to Charter — Freedom of expression in public forum not unlimited — Airport security and efficiency could be maintained by appropriate regulations — 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 — U.S. Const., Amends I, XIV.

Transportation — Airports — Montreal International Airport authorities prohibiting all public activities, whether political, religious or otherwise, except sale of poppies by veterans, in public areas — Government Airport Concession Operations Regulations, prohibiting unauthorized advertising or soliciting, applying to operation of taxis and like activities — Absolute prohibition contravening Charter guarantee of freedom of expression — Freedom not unlimited and airport security and efficiency maintainable by appropriate regulations — Department of Transport Act, R.S.C. 1970, c. T-15 — Government Airport Concession Operations Regulations, SOR/79-373, s. 7.

This is an action for a declaration that the public areas at Montreal International Airport constitute a public forum where fundamental freedoms can be exercised. The plaintiffs, Lépine and Deland, were prevented from disseminating their political ideas by carrying placards and distributing pamphlets at the airport. Management has prohibited all public activities,

Comité pour la République du Canada—Committee for the Commonwealth of Canada, François Lépine, Christiane Deland et Parti de la République du Canada (demandeurs)

c.

Sa Majesté du chef du Canada (défenderesse)

^b Division de première instance, juge Dubé—Montreal, 10 décembre 1985; Ottawa, 6 janvier 1986.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — Liberté d'expression — Action visant à obtenir un jugement déclarant que les aires ouvertes au public à l'aéroport international de Montréal constituent un forum public où peuvent être exercées les libertés fondamentales — La direction de l'aéroport a empêché les demandeurs de distribuer des brochures à caractère politique et de porter des pancartes — La politique de l'aéroport est d'interdire toute activité à caractère public, qu'elle soit de nature politique, religieuse ou autre — Seule la vente de coquelicots par d'anciens combattants fait exception — Les demandeurs invoquent la liberté d'opinion et d'expression garantie par la Charte — Jugement déclaratoire accordé — Absence de jurisprudence canadienne sur la question — Les tribunaux américains ont appliqué les Premier et Quatorzième Amendements aux aéroports et y ont protégé la liberté d'expression — Les halls publics des aéroports canadiens sont devenus des extensions contemporaines des rues et des places publiques de jadis — Une prohibition absolue est contraire à la Charte — La liberté d'expression dans un forum public n'est pas illimitée — La sécurité et l'efficacité de l'aéroport pourraient être assurées par des règlements appropriés — 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, 2 — Constitution des É.-U., Amendements I, XIV.

Transports — Aéroports — Les autorités de l'aéroport international de Montréal interdisent dans les aires publiques toute activité à caractère public, qu'elle soit politique, religieuse ou autre, à l'exception de la vente de coquelicots par d'anciens combattants — Le Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement, lequel interdit toute publicité ou sollicitation non autorisées, s'applique à l'exploitation de taxis et aux activités de ce genre — Une prohibition absolue contrevient au droit à l'exercice de la liberté d'expression, garanti par la Charte — Cette liberté n'est pas illimitée, et la sécurité et l'efficacité de l'aéroport pourraient être assurées par des règlements appropriés — Loi sur le ministère des Transports, S.R.C. 1970, chap. T-15 — Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement, DORS/79-373, art. 7.

Il s'agit d'une action visant à obtenir un jugement déclarant que les aires publiques de l'aéroport international de Montréal constituent un forum public où peuvent être exercées les libertés fondamentales. Les demandeurs Lépine et Deland ont été empêchés de faire connaître leurs idées politiques en portant des pancartes et en distribuant des brochures à l'aéroport. La

whether political, religious or otherwise, with the exception of the sale of poppies by veterans. The defendant alleges that the airport, which is the property of the Crown, is subject to the *Government Airport Concession Operations Regulations*, which prohibit unauthorized advertising or soliciting at an airport. The plaintiffs rely on section 1 of the Charter, which guarantees certain rights and freedoms subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society. Section 2 guarantees freedom of opinion and expression.

Held, the declaration is granted.

The Regulations deal with control over the operation of concessions at airports and apply to that type of activity, not to the right of persons to express their philosophies through direct communication with other persons who may be on the premises.

There is no Canadian case law dealing with the exercise of freedom of expression in such public places as airports. American courts have, however, applied the First and Fourteenth Amendments to airport terminals and acted to protect the exercise of the right of free expression thereat. Although American cases are not binding; it would be preposterous to disregard the thoughtful considerations of American jurists who have applied the constitution of the United States of America to situations similar to ours. Public terminal concourses in Canadian airports have become extensions of the streets and public places of yesterday. They are "modern crossroads" for the intercourse of the travelling public. In principle, freedom of expression and communication ought not to be abridged in those public forums. The absolute prohibition imposed by the authorities upon the benign and innocuous activities of the plaintiffs flies in the face of the Charter.

Freedom of expression in a public forum is not unlimited. It may be circumscribed within reasonable limits for the general comfort and convenience of the travelling public. The authorities may draw regulations so as to safeguard the well-being and security of the passengers as well as the efficiency of the transportation functions of an airport.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Hague v. Committee for Industrial Organization, 59 S.Ct. 954 (1939); *Murdock v. Commonwealth of Pennsylvania*, 63 S.Ct. 870 (1943); *Kuszynski v. City of Oakland By and Through Bd. of Port Com'rs*, 479 F.2d 1130 (9th Cir. 1973); *Chicago Area Military Project v. City of Chicago*, 508 F.2d 921 (7th Cir. 1975); *International Soc. for Krishna Consciousness of Western Pennsylvania, Inc. v. Griffin*, 437 F.Supp. 666 (W.D. Penn. 1977); *International Society for Krishna Consciousness, Inc. v. Wolke*, 453 F.Supp. 869 (E.D. Wisc. 1978); *Rosen v. Port of Portland*, 641 F.2d 1243 (9th Cir. 1981); *Fernandes v. Limmer*, 663 F.2d 619 (5th Cir. 1981); *U.S. Southwest Africa/Namibira Trade & Cultural Council v. U.S.*, 708 F.2d 760 (D.C. Cir. 1983).

direction a interdit toute activité à caractère public, qu'elle soit politique, religieuse ou autre, à l'exception de la vente de coquelicots par d'anciens combattants. La défenderesse allègue que l'aéroport en question, lequel est la propriété de la Couronne, est assujéti au *Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement*, et que celui-ci interdit toute publicité ou sollicitation non autorisées dans un aéroport. Les demandeurs invoquent l'article 1 de la Charte, lequel garantit certains droits et certaines libertés qui 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. L'article 2 garantit la liberté d'opinion et d'expression.

Jugement: le jugement déclaratoire est accordé.

Le Règlement porte sur le contrôle de l'exploitation de concessions aux aéroports et s'applique à ce genre d'activité, et non pas au droit des personnes d'exprimer leurs philosophies par voie de communication directe avec les autres personnes qui peuvent se trouver sur les lieux.

Aucune jurisprudence canadienne ne porte sur l'exercice de la liberté d'expression dans des endroits publics comme les aéroports. Par contre, les tribunaux américains ont appliqué le Premier et le Quatorzième Amendements aux aéroports et ont agi pour protéger la liberté d'expression dans ces endroits. Même si la Cour n'est pas liée par ces décisions américaines, il serait déraisonnable de ne pas tenir compte des considérations réfléchies des juristes américains qui ont appliqué la Constitution des États-Unis d'Amérique à des situations similaires aux nôtres. Les halls publics des aéroports canadiennes sont devenus des extensions des rues et des places publiques de jadis. Ils sont des «carrefours modernes» pour le commerce quotidien du public voyageur. En principe, la liberté d'expression et de communication ne doit pas être étouffée dans ces forums publics. La prohibition absolue imposée par les autorités à l'égard des activités plutôt bénignes et inoffensives des demandeurs viole les dispositions de la Charte.

La liberté d'expression dans un forum public n'est pas illimitée. Elle peut être restreinte par des règlements raisonnables dans le but d'assurer le bien-être et le confort du public voyageur. Les autorités peuvent rédiger des règlements qui assurent tant la convenance et la sécurité des passagers que l'efficacité des activités d'un aéroport.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Hague v. Committee for Industrial Organization, 59 S.Ct. 954 (1939); *Murdock v. Commonwealth of Pennsylvania*, 63 S.Ct. 870 (1943); *Kuszynski v. City of Oakland By and Through Bd. of Port Com'rs*, 479 F.2d 1130 (9th Cir. 1973); *Chicago Area Military Project v. City of Chicago*, 508 F.2d 921 (7th Cir. 1975); *International Soc. for Krishna Consciousness of Western Pennsylvania, Inc. v. Griffin*, 437 F.Supp. 666 (W.D. Penn. 1977); *International Society for Krishna Consciousness, Inc. v. Wolke*, 453 F.Supp. 869 (E.D. Wisc. 1978); *Rosen v. Port of Portland*, 641 F.2d 1243 (9th Cir. 1981); *Fernandes v. Limmer*, 663 F.2d 619 (5th Cir. 1981); *U.S. Southwest Africa/Namibira Trade & Cultural Council v. U.S.*, 708 F.2d 760 (D.C. Cir. 1983).

COUNSEL:

Gérard Guay for plaintiffs.
Marie Nichols for defendant.

SOLICITORS:

Gérard Guay, Hull, Quebec, for plaintiffs.
Deputy Attorney General of Canada for
defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

DUBÉ J.: By this action the Court is asked to declare that the areas open to the public at Montreal International Airport (Dorval) constitute a public forum where fundamental freedoms can be exercised.

The first plaintiff, the Committee for the Commonwealth of Canada, is a non-profit corporation established pursuant to the *Canada Corporations Act*.¹ The other two plaintiffs are leading members of the Committee. The last plaintiff, the Parti de la République du Canada, was duly registered in August 1984 (after the action at bar was filed) as a political party pursuant to the provisions of section 13 of the *Canada Elections Act*,² having nominated at least fifty candidates in the last federal election. At the request of counsel for the plaintiffs, the Parti pour la République du Canada was added as a plaintiff when the hearing of this matter began in Montreal on December 10, 1985.

The facts alleged in the statement of claim are not in dispute and can be very briefly stated. On March 22, 1984 the plaintiffs François Lépine and Christiane Deland went to the Dorval airport terminal "to communicate to members of the public at that place, and discuss with them, the aims and objectives of the Committee". After being questioned by a constable on duty, the two plaintiffs subsequently met with the assistant-manager of the airport, who told them they had no right to engage in politics in the airport.

¹ R.S.C. 1970, c. C-32.

² R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 14.

AVOCATS:

Gérard Guay pour les demandeurs.
Marie Nichols pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Gérard Guay, Hull (Québec), pour les demandeurs.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

Voici les motifs du jugement rendus en français par

LE JUGE DUBÉ: La présente action vise l'émission d'une déclaration à l'effet que les aires ouvertes au public à l'aéroport international de Montréal (Dorval) constituent un forum public où les libertés fondamentales peuvent y être exercées.

Le premier demandeur, le Comité pour la République du Canada, est une corporation à but non lucratif constituée en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes*.¹ Les deux autres demandeurs sont des membres dirigeants du Comité. Le dernier demandeur, le Parti de la République du Canada, a été dûment enregistré en août 1984 (après le dépôt de la présente action) comme parti politique en vertu des dispositions de l'article 13 de la *Loi électorale du Canada*² ayant présenté au moins 50 candidats aux dernières élections fédérales. À la demande du procureur des demandeurs, le Parti pour la République du Canada a été ajouté comme demandeur dans cette action à l'ouverture de l'audition de cette affaire tenue à Montréal, le 10 décembre 1985.

Les faits allégués à la déclaration ne sont pas controversés et peuvent être exposés très brièvement. Le 22 mars 1984 les demandeurs François Lépine et Christiane Deland se sont présentés à la salle d'attente à l'aérogare de Dorval «afin de partager et de discuter avec les membres du public qui s'y trouvaient, les buts et objectifs du Comité». Après avoir été interpellés par un constable en fonction, les deux demandeurs ont subséquemment rencontré le directeur délégué de l'aéroport qui les avisa qu'ils n'avaient pas le droit de faire de la politique à l'aéroport.

¹ S.R.C. 1970, chap. C-32.

² S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), chap. 14.

The defendant, for her part, alleges that the airport in question is the property of Her Majesty the Queen in right of Canada, represented by the Minister of Transport, which is admitted. In particular, she refers to the *Department of Transport Act*,³ which authorizes the Governor in Council to enact the regulations necessary to administer the airport, specifically the *Government Airport Concession Operations Regulations*,⁴ and more precisely section 7, which prohibits anyone, without written authorization from the Minister, from "advertis[ing] or solicit[ing] at an airport on his own behalf or on behalf of any person".

In my view these Regulations deal with the control over the operation of concessions at airports and apply to that type of activity, not to the right of persons to express their philosophies or beliefs or their political ideas through direct communication with other persons who may be on the premises.

In the case at bar, the two plaintiffs were not carrying on a business in the airport. They were trying to disseminate their political ideas. They were carrying placards and distributing pamphlets in the open area on the first floor of the airport, the level open to the public for the purchase of tickets and for awaiting departures. Their purpose was not to hold public meetings on the premises or to make speeches from a podium or with a loud-speaker.

It was established at the hearing that the Dorval airport management have always uniformly and impartially prohibited all public activities of the kind, whether political, religious or otherwise. The only exception to this prohibition, as mentioned at the hearing, is the sale of poppies by veterans each November.

In his testimony, the Dorval operations manager explained that about 20,000 passengers use the airport daily, often accompanied by other persons. There may be some 2,000 arrivals an hour. There are about 3,800 employees in the building. The total area of the first floor is 170,000 square feet and the public has access to some 63,000 square

³ R.S.C. 1970, c. T-15.

⁴ SOR/79-373.

De son côté, la défenderesse allègue que l'aéroport en question est la propriété de Sa Majesté la Reine aux droits du Canada représentée par le ministre des Transports, ce qui est admis. Elle invoque particulièrement la *Loi sur le ministère des Transports*³ qui permet au gouverneur en conseil d'édicter les règlements nécessaires à la gestion de l'aéroport et plus spécifiquement le *Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement*⁴ et à l'article 7 qui interdit sans l'autorisation écrite du Ministre à quiconque de «faire, à un aéroport, de la publicité ou de la sollicitation pour son propre compte ou pour celui d'autrui».

À mon sens, ce Règlement porte sur le contrôle de l'exploitation de concessions aux aéroports. Il vise ce genre d'activités et non pas le droit des personnes à postuler leurs philosophies, leurs croyances ou leurs idées politiques par voie de communication directe avec les autres personnes qui se trouvent sur les lieux.

En l'espèce, les deux demandeurs n'exploitaient pas un commerce dans l'aérogare. Ils voulaient diffuser leurs idées politiques. Ils portaient des pancartes et distribuaient des pamphlets dans l'espace ouvert au public au premier étage de l'aérogare, soit à l'endroit prévu pour l'achat des billets et l'attente des départs. Il n'était pas question pour eux de tenir d'assemblées publiques sur les lieux, ni d'adresser la parole à partir d'un podium ou d'un haut-parleur.

Il a été établi au procès que les autorités de l'aéroport de Dorval ont toujours uniformément et impartialement interdit toute activité publique du genre, soit politique, religieuse ou autre. La seule exception à cette prohibition, telle que mentionnée à l'audition, est la vente de coquelicots tenue par les anciens combattants en novembre de chaque année.

Dans son témoignage, le directeur des opérations à Dorval a expliqué qu'environ 20,000 passagers utilisent quotidiennement l'aérogare, souvent accompagnés d'autres personnes. Il peut y avoir quelque 2,000 arrivées à l'heure. Le nombre d'employés dans l'édifice se chiffre à 3,800. La superficie totale du premier étage est de 170,000 pieds

³ S.R.C. 1970, chap. T-15.

⁴ DORS/79-373.

feet. This floor also offers booths operated by airlines, shops, news-stands, drug stores, restaurants, hairdressing parlours, and so on, for the convenience and comfort of the travelling public. Space is distributed so as to expedite the movement of air traffic. The public areas are thronged with people in peak periods. Passengers waiting to depart are already sufficiently nervous. It is not in their interests to allow solicitation, the manager said.

On the other hand, the plaintiff François Lépine has travelled by air to the U.S. and testified that political activities are allowed in major U.S. airports. In particular, he recalled seeing there persons sitting at a table located in the public area of an airport distributing leaflets with political posters up on the wall.

Section 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*⁵ guarantees certain rights and freedoms, subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society. One of the fundamental freedoms guaranteed in section 2 is the freedom of opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication.

I was quoted no Canadian jurisprudence (and I was not able to find any) either under the Charter or the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C. 1970, Appendix III] dealing with the exercise of the freedom of expression in such public places as airports. American courts, however, have on several occasions applied the First and Fourteenth Amendments to U.S. airport terminals and acted to protect the exercise of the right of free expression therein.

In *Hague v. Committee for Industrial Organization*,⁶ the U.S. Supreme Court held that the right peaceably to assemble and to discuss

⁵ *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.).

⁶ 59 S.Ct. 954 (1939).

carrés et le public a accès à quelque 63,000 pieds carrés. Cet étage contient en plus des guichets tenus par les lignes aériennes, des boutiques, kiosques à journaux, pharmacies, restaurants, salons de coiffure, etc. pour la commodité et le confort du public voyageur. Les espaces sont distribués en fonction de l'expédition rapide du trafic aérien. En période de pointe, les aires publiques sont bondées. Les passagers dans l'attente d'un départ sont déjà suffisamment anxieux. Il n'est pas dans leur intérêt de permettre la sollicitation, a exposé le directeur.

Par contre, le demandeur François Lépine a déjà voyagé aux États-Unis par avion et a constaté que les activités politiques étaient permises dans les grands aéroports américains. Il se souvient particulièrement d'y avoir vu des personnes assises à une table disposée dans l'aire publique d'une aérogare, avec pancartes politiques montées au mur et distribution de feuillets.

L'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁵ garantit certains droits et libertés lesquels ne peuvent être restreints que par une règle de droit et dans des limites raisonnables dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. L'une des libertés fondamentales garanties à l'article 2 est la liberté d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication.

L'on ne m'a pas cité de jurisprudence canadienne (et je n'en ai pas moi-même trouvée) soit sous la Charte ou la *Déclaration canadienne des droits* [S.R.C. 1970, Appendice III] relativement à l'exercice de la liberté d'expression dans des endroits publics, tels les aéroports. Par contre, les tribunaux américains ont, à plusieurs reprises, appliqué le Premier et le Quatorzième Amendements de la Constitution américaine aux aéroports de ce pays et ont agi pour protéger la liberté d'expression à ces endroits.

Dans l'arrêt *Hague v. Committee for Industrial Organization*⁶, la Cour suprême des États-Unis a statué que le droit de s'assembler de façon paisible,

⁵ *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.).

⁶ 59 S.Ct. 954 (1939).

national legislation and to communicate respecting it, whether orally or in writing, is a privilege inherent in citizenship which the Fourteenth Amendment protects. It was pointed out, however, that the privilege is but relative and must be exercised in subordination to the general comfort and convenience and in consonance with peace and good order, but it must not, in the guise of regulation, be abridged or denied. The Court found that an ordinance requiring a permit for use of streets or parks for public assembly and enabling the director of safety to refuse such a permit on his mere opinion that such refusal will prevent riots, disturbances or disorderly assemblage, is unconstitutional. It further stated [at page 964] that streets and parks "have immemorially been held in trust for the use of the public and, time out of mind, have been used for purposes of assembly, communicating thoughts between citizens, and discussing public questions".

In *Murdock v. Commonwealth of Pennsylvania*,⁷ the U.S. Supreme Court held that a state can prohibit the use of a street for the distribution of purely commercial leaflets but may not prohibit the distribution of handbills in pursuit of a clearly religious activity merely because the religious literature is sold by itinerant preachers rather than donated. It remarked [at page 874] that "the pamphlets of Thomas Paine were not distributed free of charge".

In *Kuszynski v. City of Oakland By and Through Bd. of Port Com'rs*,⁸ the U.S. Court of Appeals (Ninth Circuit), held that an ordinance which provided that the use of an airport for the purpose of exercising the right of free expression and communication, including the distribution of literature, should not be allowed to interfere with the transportation function of the airport, placed undue limitations upon the dissemination of ideas in a public place and was invalid in the absence of evidence indicating the need for the restrictive provisions of the ordinance or the reasonableness

⁷ 63 S.Ct. 870 (1943).

⁸ 479 F.2d 1130 (9th Cir. 1973).

de discuter des lois internes et d'échanger des idées oralement ou par écrit est un privilège inhérent à la citoyenneté que le Quatorzième Amendement protège. On a toutefois souligné que le privilège est relatif et doit s'exercer en fonction du bien-être et de l'utilité générale et en conformité avec la paix et le bon ordre, mais qu'on ne peut, sous le couvert de règlements, le restreindre ou le supprimer. La Cour a conclu qu'une ordonnance qui exige un permis d'utilisation des rues ou des parcs pour tenir des assemblées publiques et qui permet au directeur de la sûreté de refuser ce permis s'il estime que ce refus préviendra des émeutes, des désordres et des réunions tumultueuses est inconstitutionnelle. Elle a ajouté [à la page 964] que les rues et les parcs [TRADUCTION] «ont de façon immémoriale fait l'objet d'une propriété en fiducie pour l'usage du public et ont été utilisés, depuis toujours, dans le but de tenir des assemblées et de permettre l'échange d'idées entre les citoyens et la discussion de questions d'intérêt public».

Dans l'arrêt *Murdock v. Commonwealth of Pennsylvania*⁷, la Cour suprême des États-Unis a statué que l'État peut interdire l'utilisation d'une rue pour la distribution de dépliants purement commerciaux, mais ne peut pas interdire la distribution de prospectus à titre d'activité manifestement religieuse simplement parce que les publications religieuses sont vendues par des prédicateurs itinérants plutôt que données. Elle souligne [à la page 874] que [TRADUCTION] «les écrits de Thomas Paine n'étaient pas distribués gratuitement».

Dans l'arrêt *Kuszynski v. City of Oakland By and Through Bd. of Port Com'rs*⁸, la Cour d'appel des États-Unis (neuvième circuit), a statué qu'une ordonnance à l'effet que l'utilisation d'un aéroport dans le but d'y exercer la liberté d'expression et de communication, y compris la distribution de tracts, ne doit pas arriver à gêner la fonction de transport de l'aéroport, impose de trop grandes restrictions à la diffusion d'idées dans un endroit public et est nulle en l'absence de preuve du caractère nécessaire des dispositions restrictives de l'ordonnance ou de leur caractère raisonnable. La Cour dit que

⁷ 63 S.Ct. 870 (1943).

⁸ 479 F.2d 1130 (9th Cir. 1973).

of them. The Court said that free speech in a public airport may be abridged only by regulations narrowly drawn to serve legitimate interests of the general public who use the airport. It held that, on its face, the instant ordinance was a violation of the First Amendment, unless the limitations are justified by the needs of the public place.

In *Chicago Area Military Project v. City of Chicago*,⁹ the U.S. Court of Appeals (Seventh Circuit), held that the First and the Fourteenth Amendments were applicable to airports which are government-owned and that the public does not receive a limited invitation, (which would prohibit leafletting) to use a government-owned airport only for travel purposes. It noted that not all publicly owned facilities are available for every expression of free speech, but that an individual is not to have the exercise of his liberty of expression abridged in one place on the plea that it may be exercised in some other place. The Court granted an injunction against interference with the leafletting.

In *International Soc. for Krishna Consciousness of Western Pennsylvania, Inc. v. Griffin*,¹⁰ the U.S. District Court of W.D. Pennsylvania held that a non-profit religious organization has the right to distribute literature and solicit funds at an airport. It found that the prohibition of solicitation on holidays and during rush hours is patently unreasonable.

In *International Society for Krishna Consciousness, Inc. v. Wolke*,¹¹ a U.S. District Court, (E.D. Wisconsin), held that those areas of an airport terminal building at the county airport which were generally open to the public were, as a matter of law, a "public forum" for First Amendment purposes. That did not mean that free speech activities there were protected absolutely. Reasonable time, place and manner may be regulated as necessary to further a significant governmental interest. The Court recognized [at page 874] that "Crowded

l'on ne peut limiter le droit de parole dans un aéroport public que par des règlements rédigés de façon stricte dans le but de favoriser les intérêts légitimes de l'ensemble du public qui utilise l'aéroport. Elle a statué qu'à première vue l'ordonnance en cause enfreignait le Premier Amendement, à moins que les restrictions ne soient justifiées par les exigences du lieu public.

Dans l'arrêt *Chicago Area Military Project v. City of Chicago*⁹, la Cour d'appel des États-Unis (septième circuit) a statué que le Premier et le Quatorzième Amendements s'appliquent aux aéroports qui appartiennent au gouvernement et que le public n'a pas reçu une autorisation restreinte (qui interdirait la distribution de tracts) qui lui permet d'utiliser un aéroport appartenant au gouvernement à des fins de voyage seulement. Elle a souligné que les propriétés publiques ne sont pas toutes accessibles pour toutes les formes d'expression de la liberté de parole, mais qu'on ne peut empêcher une personne d'exercer sa liberté d'expression dans un endroit en soutenant qu'elle peut l'exercer ailleurs. La Cour a accordé une injonction interdisant d'empêcher la distribution de tracts.

Dans la décision *International Soc. for Krishna Consciousness of Western Pennsylvania, Inc. v. Griffin*¹⁰, la Cour de district des États-Unis pour le District ouest de la Pennsylvanie a statué qu'une organisation religieuse sans but lucratif avait le droit de distribuer des imprimés et de solliciter de l'argent dans un aéroport. Elle a conclu que l'interdiction de solliciter pendant les jours de congé et les heures d'affluence est manifestement déraisonnable.

Dans la décision *International Society for Krishna Consciousness, Inc. v. Wolke*¹¹, une cour de district des États-Unis (District est du Wisconsin), a statué qu'une aérogare de l'aéroport de comté qui est normalement accessible au public est, en droit, un [TRADUCTION] «forum» pour les fins du Premier Amendement. Il ne s'ensuit pas que la liberté de parole qui peut y être exercée est protégée de façon absolue. On peut prescrire par règlement les périodes, les lieux et les façons raisonnablement nécessaires pour réaliser les objectifs

⁹ 508 F.2d 921 (7th Cir. 1975).

¹⁰ 437 F.Supp. 666 (W.D. Penn. 1977).

¹¹ 453 F.Supp. 869 (E.D. Wisc. 1978).

⁹ 508 F.2d 921 (7th Cir. 1975).

¹⁰ 437 F.Supp. 666 (W.D. Penn. 1977).

¹¹ 453 F.Supp. 869 (E.D. Wisc. 1978).

conditions may require restrictions to ensure the efficient operation of the airport. But these conditions cannot support the sweeping prohibition of free speech implicit in finding that the airport is not a public forum.”

In *Rosen v. Port of Portland*,¹² the U.S. Court of Appeals (Ninth Circuit) held that the distribution of literature is a form of communication protected by the First Amendment which is to be given full effect in the public areas of an airport terminal building. It found that any law which imposes a prior restraint upon the exercise of First Amendment rights comes to the Court with a heavy presumption against its constitutional validity. [At page 1243:] “Any law that regulates or infringes upon the exercise of First Amendment rights must survive the most exacting scrutiny.”

In *Fernandes v. Limmer*,¹³ the U.S. Court of Appeals (Fifth Circuit), recognized [at page 626] that “It is now generally well established that airport terminals owned and administered by governmental entities are public forums in which efforts to regulate speech or religious activity must comport with First Amendment guarantees”. It applied several criteria to determine whether a particular place is a public forum and found that the interior of the terminals contains areas which are public forums. It pointed out [at page 626] that the fact “That the passageways are crowded and narrow does not defeat this conclusion; rather, such factors go [to] the reasonableness of the time, place, and manner [of the] restrictions imposed on persons exercising First Amendment rights in the forum”. It concluded that in view of the lack of restrictions on entry by the general public, and the commercial street-like character of the terminal concourses, that the terminal buildings must be treated as public forums.

¹² 641 F.2d 1243 (9th Cir. 1981).

¹³ 663 F.2d 619 (5th Cir. 1981).

importants du gouvernement. La Cour a reconnu [à la page 874] que [TRADUCTION] «La grande affluence peut exiger des restrictions pour permettre l'exploitation efficace de l'aéroport. Mais cette affluence ne permet pas de justifier l'interdiction absolue de s'exprimer librement que comporte implicitement la conclusion que l'aéroport n'est pas un forum.»

b Dans l'arrêt *Rosen v. Port of Portland*¹², la Cour d'appel des États-Unis (neuvième circuit) a conclu que la distribution d'imprimés est une forme de communication garantie par le Premier Amendement qu'il faut appliquer pleinement dans les endroits publics d'une aéro-gare. Elle a conclu que toute disposition qui impose une restriction générale à l'exercice des droits garantis par le Premier Amendement rencontre en cour une forte présomption d'invalidité constitutionnelle. [À la page 1243:] [TRADUCTION] «Toute disposition de ce genre qui régleme ou réduit l'exercice de ce droit doit résister à l'examen le plus sévère.»

e Dans l'arrêt *Fernandes v. Limmer*¹³, la Cour d'appel des États-Unis (cinquième circuit) a reconnu [à la page 626] que [TRADUCTION] «Il est maintenant généralement bien établi que les aéro-gares appartenant à des organismes gouvernementaux et exploitées par eux sont des forums dans lesquels les tentatives de réglementer l'exercice de la religion ou du droit de parole doivent s'accorder avec les droits garantis par le Premier Amendement». Elle a appliqué plusieurs critères pour décider si un lieu précis est un forum et a conclu que l'intérieur d'une aéro-gare comporte certaines aires qui sont des forums. Elle souligne [à la page 626] que le fait [TRADUCTION] «Que des corridors sont achalandés et étroits n'infirme pas cette conclusion; ces facteurs déterminent plutôt le caractère raisonnable des restrictions de temps, de lieu et de façon imposées aux personnes qui veulent exercer des droits garantis par le Premier Amendement dans ce lieu». Elle conclut qu'en raison de l'absence de restriction à l'admission du public et du caractère de marché des salles d'aéro-gares, les aéro-gares peuvent être considérées comme des forums.

¹² 641 F.2d 1243 (9th Cir. 1981).

¹³ 663 F.2d 619 (5th Cir. 1981).

In *U.S. Southwest Africa/Namibria Trade & Cultural Council v. U.S.*,¹⁴ the U.S. Court of Appeals (District of Columbia Circuit), said [at page 774] that in fact the public areas at National and Dulles Airports have become “contemporary crossroads in which millions of people each year engage in a considerable amount of commercial, social, and political interchange”. It held [at page 774] that “In the absence of demonstrably compelling, countervailing reasons, the government may not ban political advertisements from the display advertising areas” of those two airports. It noted [at page 774] that many people pass through these airport terminals with the hopes of soon witnessing the workings of the national capital and the symbols of this nation’s principles: “It is only fitting that these people are presented with tangible proof that the first amendment is operative and not simply on display in a glass case at the National Archives.”

Obviously, I am not bound by those American decisions. But in the absence of any precedents in this area in Canada—as the Canadian Charter is still in its early infancy—it would be preposterous on my part to disregard the thoughtful considerations of American jurists who, after all, have for years applied the U.S. Constitution to situations which are quite often very similar to ours.

Freedom of speech in Canada was imported along with the common law from the United Kingdom and so enshrined in the Confederation Act [*Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1)]. The provinces expressed therein their desire to be federally united into a Dominion “with a constitution similar in principle to that of the United Kingdom”. A Dominion with a “government resting ultimately on public opinion reached by discussion and the interplay of ideas. If that discussion is placed

Dans l’arrêt *U.S. Southwest Africa/Namibria Trade & Cultural Council v. U.S.*¹⁴, la Cour d’appel des États-Unis (circuit du District de Columbia) affirme [à la page 774] qu’en réalité les espaces publics des aéroports National et Dulles sont devenus [TRADUCTION] «des carrefours modernes dans lesquels, chaque année, des millions de gens s’adonnent à un grand nombre d’échanges commerciaux, sociaux et politiques». Elle a statué [à la page 774] que [TRADUCTION] «En l’absence de motif impérieux et vérifiables de ne pas le faire, le gouvernement ne peut interdire la publicité politique dans les aires d’affichage publicitaire» de ces deux aéroports. Elle a souligné [à la page 774] que nombre de gens circulent dans ces aéroports dans l’espoir d’être bientôt témoins du fonctionnement de la capitale nationale et des symboles des principes de la nation: [TRADUCTION] «Il n’est que normal que ces gens puissent constater que le Premier Amendement est appliqué et n’est pas simplement en montre dans une châsse de verre aux Archives nationales.»

Évidemment, je ne suis pas lié par ces décisions américaines. Mais, vu l’absence de jurisprudence en cette matière au Canada—la Charte canadienne est encore dans sa tendre enfance—it serait déraisonnable de ma part de ne pas tenir compte des considérations réfléchies de ces juristes américains qui ont, après tout, pendant de nombreuses années appliqué leur Constitution à des situations qui sont assez souvent similaires aux nôtres.

La liberté de parole au Canada a été importée, avec la *common law*, de la Grande-Bretagne et ainsi enchâssée dans l’Acte de la Confédération [*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1)]. Les provinces y ont exprimé leurs désirs d’être unies fédéralement dans un Dominion «avec une constitution semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni». Un Dominion avec un «gouvernement reposant en définitive sur l’opinion publique créée à partir de la discus-

¹⁴ 708 F.2d 760 (D.C. Cir. 1983).

¹⁴ 708 F.2d 760 (D.C. Cir. 1983).

under license, its basic condition is destroyed.”¹⁵

It seems plain and obvious to me that the public terminal concourses in our Canadian airports, as well as in American airports, have become contemporary extensions of the streets and public places of yesterday. They are indeed “modern crossroads” for the intercourse of the travelling public. In principle, freedom of expression and communication ought not to be abridged in those public forums. The absolute prohibition imposed by the Dorval authorities upon the rather benign and innocuous activities of the plaintiffs flies in the face of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Of course, freedom of expression in a public forum is not unlimited. It may be circumscribed within reasonable limits for the general comfort and convenience of the travelling public. The proper authorities may draw regulations so as to safeguard the well-being and security of the passengers as well as the efficiency of the transportation functions of an airport. But the airport authorities may not impose a categorical interdiction so as to smother the fundamental freedom of persons to peacefully disseminate their political, religious, or other beliefs in a public place.

For those reasons, the declaration sought by the plaintiffs is granted with costs.

¹⁵ See Rand J. in *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 299, at p. 330.

sion et d'échanges d'idées. Si la discussion est assujettie à un permis, cette condition fondamentale est anéantie¹⁵»

^a Il me semble clair et évident que les halls publics des aéroports canadiens, tout comme aux États-Unis, sont devenus des extensions contemporaines des rues et des places publiques de jadis. Ils sont vraiment des «carrefours modernes» pour le commerce quotidien du public voyageur. En principe, la liberté d'expression et de communication ne doit pas y être étouffée. La prohibition absolue imposée par les autorités à Dorval à l'encontre des activités plutôt bénignes et inoffensives des demandeurs viole les prescriptions de la Charte canadienne.

^d Assurément, la liberté d'expression dans un forum public n'est pas illimitée. Elle peut être restreinte par des règlements raisonnables dans le but d'assurer le bien-être et le confort du public voyageur. Les autorités compétentes peuvent donc rédiger des règlements en conformité de la convenance et de la sécurité des passagers ainsi que des exigences d'une opération efficace de l'aéroport. Mais les autorités en question ne peuvent imposer une interdiction catégorique et brimer ainsi la liberté fondamentale des personnes de disséminer paisiblement leurs idées politiques, religieuses, ou autres sur la place publique.

^f Par ces motifs, la déclaration recherchée par les demandeurs est accordée avec dépens.

¹⁵ Voir le juge Rand dans *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299, à la p. 330 (ma propre traduction).