

Council Member Inquiry Form
Demande de renseignements d'un membre du Conseil

Subject: Advertisements on OC Transpo Buses

Objet : Annonces publicitaires dans les autobus d'OC Transpo

Submitted at: City Council

Présenté au : Conseil municipal

From/Expéditeurs :

Date: April 10, 2019

File/Dossier :

Councillors/Conseillers :

Date : le 10 avril 2019

OCC 03-19

C. McKenney, J. Leiper
and/et S. Menard

To/Destinataires :

M. Rick O'Connor, City Clerk and Solicitor/greffier municipal et avocat général
John Manconi, General Manager, Transportation Services Department/directeur général
des Transports

Inquiry:

Advertisements for Action Life have recently been purchased on OC Transpo buses that invite pregnant women to "call for help". It has been asserted that Action Life is not a pregnancy counselling agency. The Canadian Advertising Standards do not allow for misleading advertising. In light of the late 2018 court ruling involving the City of Hamilton and bus shelter ads, would staff provide a current status of the law on such advertising, including any *Charter* arguments, and explain what options and/or processes may be available to OC Transpo and the City with respect to any concerns raised by these ads?

Demande de renseignements :

Des annonces publicitaires d'Action pour la vie invitant les femmes enceintes à « demander de l'aide » ont récemment été achetées dans les autobus d'OC Transpo. Il a été affirmé qu'Action pour la vie n'est pas un organisme de consultation sur la grossesse. Or les normes canadiennes de la publicité interdisent la diffusion d'annonces publicitaires trompeuses. À la lumière de la décision rendue par les tribunaux à la fin de 2018 concernant la Ville de Hamilton

et les annonces dans les abribus, le personnel de la Ville pourrait-il faire rapport sur ce que la loi, y compris la Charte, permettent ou interdisent concernant ces annonces, et expliquer les options et les processus à la disposition d'OC Transpo et de la Ville quant aux problèmes qu'elles soulèvent?

Response (Date: 2019-Aug-28)

Though the City makes available space on OC Transpo buses, shelters, benches, and stations for commercial advertisements, it does not do so directly but, rather, through third party advertising contractors. Currently, **Pattison Outdoor Advertising** has a contract with the City for the provision of advertising on the interior and exterior of buses, in addition to all transit stations. **Branded Cities** is the current contractor for the marketing and installation of transit shelter advertising. **Creative Outdoor Advertising** provides benches and waste bins along city streets in return for the right to advertise on the furniture. These contractors are responsible for administering the advertising in accordance with the OC Transpo Advertising Standards. The OC Transpo Advertising Standards were the subject of a May 2015 Report to the Transit Commission, entitled "Review of OC Transpo Advertising Standards" ([ACS2015-CMR-OCM-0011](#)), which noted that these standards are based on the general principles embodied in the Canadian Code of Advertising Standards. These industry standards are administered by Ad Standards (formerly Advertising Standards of Canada), which is a not-for-profit, regulating body for the Canadian advertising industry.

Although the OC Transpo Advertising Standards recognize that the City may refuse or order removal of advertising material at any time in its absolute discretion, consideration must be had for the fact that the City is obligated to respect the principles enshrined in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, (the "Charter"), notably those relating to freedom of expression and freedom of thought, belief and opinion. Accordingly, the OC Transpo Advertising Standards incorporate mechanisms to resolve complaints that potentially involve the City, advertiser, City contractor, and/or Ad Standards, with specific reference to the Canadian Code of Advertising Standards. The May 2015 Report to the Transit Commission describes how complaints may be resolved, as follows:

"Despite these reviews in advance of the advertising being posted, when an ad is accepted, and if it does receive negative public attention, staff address the matter with the contractor, who then raises it with the advertiser. In some cases, OC Transpo has requested that placement locations be re-considered or that the length of the campaign be reduced.

Staff also encourage anyone expressing concern about any advertisement or its placement to pursue a complaint with Advertising Standards Canada (ASC), which administers the Canadian Code of Advertising Standards. The three contractors are very knowledgeable about advertisements that have been sanctioned or found noncompliant by the ASC.”

Ad Standards accepts complaints about advertising by e-mail, mail, fax or online at <https://adstandards.ca/complaints/how-to-submit-a-complaint/>. The Ad Standards complaint process allows for complaints to be administratively resolved if the complaint involves an apparent contravention of Clause 1 (accuracy or clarity) of the Canadian Code of Advertising Standards, provided the advertiser has remedied the contravention. This administrative resolution process requires the advertiser to permanently withdraw or appropriately amend the advertisement in question upon being advised of the complaint by Ad Standards, and, in the case of retail advertising, to also publish a corrective advertisement or a correction notice. That said, if Ad Standards determines that the administrative process does not adequately resolve the concerns raised and that an issue under the Canadian Code of Advertising Standards remains, the complaint is forwarded to the Standards Council for a decision. Summaries of complaints about advertisements that have been found by the Standards Council to contravene the Canadian Code of Advertising Standards are published on the Ad Standards website at <https://adstandards.ca/complaints/complaints-reporting/archived-case-summaries/>.

The importance of making use of these existing complaints processes was recently reinforced by the Ontario Divisional Court decision in *CHP v. City of Hamilton*. At issue in that case was a decision by Hamilton City Council requiring the removal of advertisements placed in Hamilton-area bus shelters in 2016 by the Christian Heritage Party of Canada (CHP) in relation to transgender washrooms. In its decision, the Divisional Court reaffirmed that the *Charter* applies to municipal decision-making processes regarding the contents of advertisements. Therefore, any decision by the municipality to remove the advertisements required consideration of *Charter* issues, as well as observance of the principles of procedural fairness and natural justice (e.g. adequate notice, no bias, fair, hearing, etc.).

In overturning Hamilton City Council’s decision to require removal of the advertisements in question, the Divisional Court concluded that the City had failed to consider CHP’s right to political speech at all, and had further denied procedural fairness and natural justice to CHP by denying the organization an opportunity to respond to the concerns raised regarding the advertisements. The Court specifically noted that the City failed to demonstrate how it sought to address the competing values relating to the

advertisements and *Charter* issues; the City acted before any official complaint was submitted; no one had checked with the Canadian Advertisers Council (now the Standards Council) to determine if CHP's ads offended its Code; and the ads were removed prior to giving CHP any opportunity to make representations in support of its position.

As in the Hamilton decision, other courts have recognized the utility of the Canadian Code of Advertising Standards and the Ad Standards complaint process. The Alberta Court of Appeal in *Canadian Centre for Bio-Ethical Reform v. Grande Prairie (City)* noted that the court had previously recognized the Canadian Code of Advertising Standards as a "well-publicized industry standard that provided context to the analysis". The Supreme Court of Canada in *Greater Vancouver Transportation Authority v. Canadian Federation of Students — British Columbia Component* had noted that "limits on advertising are contextual" and the "Canadian Code of Advertising Standards...could be used as a guide to establish reasonable limits, including limits on discriminatory content or on ads which incite or condone violence or other unlawful behaviour."

In light of the foregoing, it is recommended that the City continue to rely on the complaints processes contemplated under the OC Transpo Advertising Standards and, in particular, the availability of consumer complaints to Ad Standards. Continued reliance on these existing processes serves to help insulate any decisions on the appropriateness of advertisements on City property from claims of arbitrariness. Furthermore, such processes, which provide an opportunity for the complainant as well as the advertiser to put forward their respective positions, also have regard to issues of procedural fairness and natural justice. Reliance on evidence of complaints under the Canadian Code of Advertising Standards would increase the likelihood of a more favourable outcome for the City in the event of a challenge to a decision to remove public advertisements.

Réponse (Date : le 28 août 2019)

Bien que la Ville loue des espaces publicitaires dans les autobus, dans les abribus, sur les bancs publics et dans les stations d'OC Transpo, elle le fait non pas directement, mais plutôt par l'entremise d'entreprises de publicité. À l'heure actuelle, la Ville a un contrat avec **Pattison Outdoor Advertising** pour l'affichage des publicités à l'intérieur et à l'extérieur des autobus, ainsi que dans toutes les stations de transport en commun; avec **Branded Cities** pour le marketing et l'installation des annonces dans les abribus; **Creative Outdoor Advertising** pour l'affichage d'annonces sur les bancs publics et les bacs à déchets dans les rues de la Ville, mobilier qu'elle s'occupe de fournir. Ces

entreprises doivent respecter les normes de publicité d'OC Transpo, qui ont fait l'objet du rapport soumis en mai 2015 à la Commission du transport en commun sous le titre « Examen des normes de publicité d'OC Transpo » ([ACS2015-CMR-OCM-0011](#)). On précise dans ce rapport que ces normes industrielles se fondent sur les principes généraux définis dans le Code canadien des normes de la publicité, administré par les Normes de la publicité (auparavant le Conseil des normes de la publicité du Canada), un organisme à but non lucratif chargé de la réglementation du secteur de la publicité au Canada.

Bien qu'il soit reconnu dans les normes de publicité d'OC Transpo que la Ville peut, à tout moment et à son entière discrétion, refuser d'autoriser ou ordonner d'enlever du matériel publicitaire, la Ville est aussi tenue aux principes enchâssés dans la *Charte canadienne des droits et libertés* (la « Charte »), notamment ceux qui ont trait à la liberté d'expression et à la liberté de pensée, de croyance et d'opinion. C'est pourquoi les normes de publicité d'OC Transpo prévoient des mécanismes pour le traitement des plaintes pouvant mettre en cause la Ville, l'annonceur, l'entreprise de publicité et l'organisme les Normes de la publicité. Ces mécanismes sont fondés sur certaines dispositions du Code canadien des normes de la publicité. Le rapport déposé en mai 2015 auprès de la Commission du transport en commun décrit ainsi la marche à suivre pour régler les plaintes :

« Malgré ces examens avant l'affichage de l'annonce publicitaire, lorsque ladite annonce est acceptée, mais qu'elle attire une attention négative du côté du public, le personnel se penche sur la question avec l'entrepreneur, qui en saisit alors l'annonceur. Dans certains cas, OC Transpo a demandé que les lieux d'affichage soient revus ou que la durée de la campagne soit réduite.

« Le personnel invite aussi tous ceux qui veulent s'opposer à l'affichage d'une annonce publicitaire à déposer une plainte auprès des Normes de la publicité, qui administre le Code canadien des normes de la publicité. Les trois entrepreneurs de la Ville sont parfaitement au courant des annonces publicitaires qui ont été sanctionnées ou jugées non conformes par cet organisme. »

Les Normes de la publicité acceptent les plaintes sur des annonces publicitaires par courriel, par la poste, par télécopieur ou en ligne (<https://adstandards.ca/fr/plaintes/comment-soumettre-une-plainte/>). Son processus permet le traitement administratif des plaintes visant des publicités qui semblent contrevenir à l'article 1 (exactitude ou clarté) du Code canadien des normes de la publicité, à la condition que l'annonceur ait corrigé le problème. Dès que les Normes de

la publicité l'informent de la plainte, l'annonceur doit retirer le matériel en permanence ou le modifier comme il se doit et, dans le cas d'une publicité de détail, publier une annonce corrective ou un avis de correction. En outre, si les Normes de la publicité déterminent que le processus de traitement administratif n'apporte pas de solution satisfaisante et que le manquement au Code canadien des normes de la publicité persiste, la plainte est soumise au Conseil des normes. Les Normes de la publicité publient sur leur site Web un résumé des plaintes visant des publicités qui contreviennent, selon le Conseil des normes, au Code canadien des normes de la publicité (<https://adstandards.ca/fr/plaintes/rapports-sur-les-plaintes/rapports-des-plaintes-archives/>).

La Cour divisionnaire de l'Ontario a récemment réaffirmé l'importance de faire appel aux processus de traitement des plaintes existants, dans l'affaire *CHP c. Ville de Hamilton*. Cette affaire mettait en cause une décision du conseil municipal de Hamilton obligeant l'enlèvement des annonces publicitaires affichées en 2016 dans les abribus de la région de Hamilton par le Parti de l'Héritage chrétien du Canada (PHCC) relativement à des toilettes transgenres. Dans sa décision, la Cour divisionnaire reconfirmait que, s'agissant du contenu de matériel publicitaire, les décisions des municipalités sont assujetties à la Charte. Par conséquent, si une municipalité décide de faire enlever une publicité, elle doit tenir compte de la *Charte*, et aussi respecter les principes de l'équité procédurale et de la justice naturelle (par exemple, avis approprié, absence de préjugé, équité, audience).

Infirmer la décision du conseil municipal de Hamilton d'ordonner l'enlèvement des publicités, la Cour divisionnaire a conclu que la Ville de Hamilton n'avait pas tenu compte du droit du PHCC d'exprimer des opinions politiques et l'avait en outre privé de l'équité procédurale et de la justice naturelle, ne lui ayant pas donné l'occasion de réagir aux préoccupations exprimées sur ses annonces publicitaires. La Cour a noté en particulier que la Ville de Hamilton n'avait pas réussi à démontrer comment elle entendait justifier les conflits de valeurs se rapportant aux annonces publicitaires et aux principes de la Charte; qu'elle était intervenue avant le dépôt de toute plainte officielle; que personne n'avait consulté le Conseil des normes de la publicité (désormais les Normes de la publicité) pour déterminer si les annonces du PHCC contrevenaient à son code; et que les annonces avaient été enlevées avant que l'on donne au PHCC l'occasion de faire valoir sa position.

À l'instar de la Cour divisionnaire dans cette affaire, d'autres tribunaux ont reconnu l'utilité du Code canadien des normes de la publicité et du processus de traitement des plaintes des Normes de la publicité. Dans l'affaire *Canadian Centre for Bio-Ethical*

Reform c. Grande Prairie (Ville), la Cour d'appel de l'Alberta notait avoir déjà reconnu le Code canadien des normes de la publicité comme une « norme professionnelle largement diffusée, qui fournit un cadre à toute analyse ». Dans l'affaire *Greater Vancouver Transportation Authority c. Fédération canadienne des étudiantes et étudiants – Section Colombie-Britannique*, la Cour suprême du Canada avait noté que « la justification de limites apportées à la publicité tient donc au contexte » et que « le Code canadien des normes de la publicité... pourrait servir de guide pour établir des limites raisonnables, y compris en ce qui concerne le caractère discriminatoire d'une annonce publicitaire ou encore, la violence ou d'autres actes illégaux qui y sont encouragés ou tolérés ».

À la lumière de ce qui précède, il est recommandé que la Ville continue de s'en remettre aux processus de traitement des plaintes prévus dans les normes de publicité d'OC Transpo et, en particulier, à celui des Normes de la publicité. Ce faisant, la Ville pourra protéger toutes les décisions qu'elle rend sur le caractère approprié des publicités dans ses installations contre les allégations de décision arbitraire. De plus, ces processus, qui donnent et au plaignant et à l'annonceur l'occasion de faire valoir leur position, assurent le respect des principes d'équité procédurale et de la justice naturelle. Si la Ville a la preuve qu'une plainte a été faite en vertu du Code canadien des normes de la publicité, elle aura plus de chance de gagner sa cause si sa décision d'enlever le matériel publicitaire devait être contestée.

Council Inquiries

Demande de renseignements du Conseil :

Response to be listed on the Transit Commission Agenda of September 18, 2019 and the Council Agenda of September 25, 2019

La réponse doit être inscrite à l'ordre du jour de la réunion de la Commission du transport en commun prévue le 18 septembre 2019 et à l'ordre du jour de la réunion du Conseil prévue le 25 septembre 2019.