

The Nova Scotia Board of Censors (also known as the Amusements Regulation Board of Nova Scotia)

and

The Attorney General in and for the Province of Nova Scotia *Appellants*;

and

Gerard McNeil *Respondent*.

1977: May 24, 25; 1978: January 19.

Present: Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz and de Grandpré JJ.

ON APPEAL FROM THE SUPREME COURT OF NOVA SCOTIA, APPEAL DIVISION

Constitutional law — Provincial regulatory statute — Legislative authority — Censorship — Films and theatrical performances — Presumption of validity of provincial statute — Essential nature of statute — Theatres and Amusements Act, R.S.N.S. 1967, c. 304 — British North America Act, 1867, ss. 91(27), 92(13), (16).

Civil rights — Fundamental freedoms — Power of legislature to determine in light of local standards what is fit for viewing on moral grounds — Theatres and Amusements Act, R.S.N.S. 1967, c. 304 — British North America Act, 1867, ss. 91(27), 92(13), (16).

The respondent had become concerned about the wide powers of the Nova Scotia Board of Censors (also known as the Amusements Regulation Board of Nova Scotia) and, after the Board, in exercising the authority which the *Theatres and Amusements Act*, R.S.N.S. 1967, c. 304, purported to confer on the Board, prevented the film "Last Tango in Paris" from being exhibited in the theatres of Nova Scotia, the respondent made application for a declaration that certain sections of the Act as amended and certain regulations made thereunder were *ultra vires* and beyond the legislative competence of the Province of Nova Scotia. Respondent's standing to take the proceedings was confirmed (see [1976] 2 S.C.R. 265). The challenge was to the statutory provisions purporting to authorize the Board to regulate and control the film industry within the Province of Nova Scotia according to standards fixed by the Board, on the ground that citizens of Nova Scotia are thereby denied, on moral grounds, their right to exercise

The Nova Scotia Board of Censors (connue également sous le nom de Amusements Regulation Board of Nova Scotia)

et

Le procureur général de la province de la Nouvelle-Écosse *Appelants*;

et

Gerard McNeil *Intimé*.

1977: 24 et 25 mai; 1978: 19 janvier.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz et de Grandpré.

EN APPEL DE LA COUR SUPRÊME DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE, DIVISION D'APPEL

Droit constitutionnel — Loi provinciale de réglementation — Compétence législative — Censure — Films et représentations théâtrales — Présomption de validité de la loi provinciale — Caractère véritable de la Loi — Theatres and Amusements Act, R.S.N.S. 1967, c. 304 — Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, art. 91(27), 92(13) et (16).

Libertés publiques — Libertés fondamentales — Pouvoir de la législature provinciale de déterminer, compte tenu des normes locales, ce qui, pour des raisons morales, peut être projeté — Theatres and Amusements Act, R.S.N.S. 1967, c. 304 — Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, art. 91(27), 92(13) et (16).

Alarmé par les vastes pouvoirs de la Nova Scotia Board of Censors (ou Amusements Regulation Board of Nova Scotia) et notamment par l'interdiction opposée par la Commission, dans l'exercice du pouvoir conféré par la *Theatres and Amusements Act*, R.S.N.S. 1967, c. 304, contre la présentation du film «Dernier tango à Paris» en Nouvelle-Écosse, l'intimé a demandé que soient déclarés *ultra vires* et hors de la compétence législative de la province de la Nouvelle-Écosse, certains articles de la Loi modifiée et certains règlements d'application. La qualité de l'intimé pour agir a été confirmée (voir [1976] 2 R.C.S. 265). L'intimé attaque les dispositions de la Loi qui autorisent la Commission à réglementer et contrôler l'industrie du cinéma dans les limites de la Nouvelle-Écosse selon des normes qu'elle établit. Il prétend qu'on refuse ainsi aux citoyens de la Nouvelle-Écosse, pour des raisons morales, l'exercice de leur liberté de choisir parmi les films et représentations théâtrales qui pourraient leur être offerts, ceux qu'ils

their freedom of choice in the viewing of films and theatre performances which might otherwise be available to them. It was also alleged that the legislation constituted an invasion of fundamental freedoms. The questions raised on the application were reserved for the consideration of the Appeal Division, which granted the application by declaring "that the word 'prohibiting' in Sections 2(1)(b) and 2(1)(g) and subsections (2) and (3) of Section 3" of the Act and "that regulations 4, 5(1), 13, 18 and 32 made pursuant to" the Act were null and void and of no effect being *ultra vires* the legislature of Nova Scotia.

Held (Laskin C.J. and Judson, Spence and Dickson JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Martland, Ritchie, Pigeon, Beetz and de Grandpré JJ.: The Court cannot ignore the rule that any question as to the validity of provincial legislation is to be approached on the assumption that it was validly enacted. The Act and Regulations read as a whole were primarily directed to the regulation, supervision and control of the film business within the Province of Nova Scotia and the impugned provisions were enacted to reinforce the authority of the Board to perform that regulatory task which included the authority to prevent the exhibition of films which the Board, applying its own local standards, considers as unsuitable for viewing by provincial audiences. The impugned legislation was concerned with dealings in and the use of property (in this case films) wholly within the Province and constituted nothing more than the exercise of provincial authority over transactions wholly within the Province, *i.e.* the "regulating, exhibition, sale and exchange of films" irrespective of the origin of those films. Morality and criminality are not to be regarded as co-extensive. The impugned legislation was not concerned with criminality as such *i.e.* the creation of a criminal offence *per se* but rather in regulating a business within the province so as to prevent exhibitions which did not comply with the standards of propriety established by the Board. Its true object, purpose, nature and character was the regulation of a local trade. The legislation had a valid provincial purpose and therefore was valid.

That is not to say that Parliament is in any way restricted in its authority to pass laws penalizing immoral acts or conduct but simply that the provincial legislature in regulating a local trade may set its own standards which in no sense exclude the operation of the federal law.

Regulations 4 and 5(1) which provide that no theatre owner shall permit the use of any unauthorized film or

veulent voir, et que la Loi porte atteinte à leurs libertés fondamentales. Une ordonnance a renvoyé les questions soulevées par la demande à l'examen de la Division d'appel qui a accueilli la demande en déclarant «que le mot «interdiction» aux alinéas 2(1)b) et 2(1)g) et les paragraphes (2) et (3)» de la Loi et «que les articles 4, 5(1), 13, 18 et 32 du Règlement édicté aux termes de» la Loi sont nuls et de nul effet étant *ultra vires* de la législature de la Nouvelle-Écosse.

Arrêt (le juge en chef Laskin et les juges Judson, Spence et Dickson étant dissidents): Le pourvoi doit être accueilli.

Les juges Martland, Ritchie, Pigeon, Beetz et de Grandpré: La Cour ne peut négliger la règle selon laquelle il faut aborder toute question relative à la validité d'une loi provinciale en présumant qu'elle est valide. La Loi et le Règlement pris globalement sont principalement orientés vers la réglementation, la surveillance et le contrôle de l'industrie du cinéma dans la province de la Nouvelle-Écosse et les dispositions attaquées ont été édictées pour renforcer le pouvoir de réglementation conféré à la Commission, notamment le pouvoir d'interdire la projection de films qui, selon les normes locales appliquées par la Commission, ne peuvent être exhibés au public de la province. La Loi attaquée vise le commerce et l'utilisation de biens (en l'espèce de films) situés entièrement dans les limites de la province et constitue seulement l'exercice d'une compétence provinciale sur des opérations ayant lieu entièrement dans les limites de la province, à savoir la «réglementation, la projection, la vente et l'échange de films», quelle que soit leur origine. La moralité et la criminalité ne sont pas la même chose. La législation contestée ne se rapporte pas à la criminalité en soi, mais plutôt à la réglementation d'une entreprise à l'intérieur de la province en vue de prévenir des projections qui ne sont pas conformes aux normes de décence adoptées par la Commission. La législation contestée a pour objet, but, nature et caractère véritables, la réglementation et le contrôle d'un commerce local et constitue donc une loi provinciale valide.

Cela ne veut pas dire qu'il y a des limites au pouvoir du Parlement d'adopter des lois sanctionnant la conduite ou les actes immoraux, mais simplement qu'en réglementant un commerce local, la législature provinciale peut établir ses propres normes qui n'excluent en aucune façon l'application de la loi fédérale.

Les articles 4 et 5(1) du Règlement qui prévoient qu'aucun propriétaire de salle de spectacle ne doit per-

theatrical performance in his theatre, Reg. 13 which prohibits advertising a performance without the permission of the Board, and Reg. 18 are of the same character as those considered in *Quong Wing v. The King* (1914), 49 S.C.R. 440 and therefore valid.

Regulation 32 is invalid as being virtually indistinguishable from s. 159(2) of the *Criminal Code*, the use of the word "indecent" being the common factor. That Regulation is however clearly severable from the balance of the Regulations and the statute and it in no way detracts from, varies or curtails the authority vested in the Board under the statute.

The validity of the legislation might also be sustained by viewing the determination of what is and what is not acceptable for public exhibition on moral grounds as a matter of a "local and private nature in the Province" within the meaning of s. 92(16) of the *B.N.A. Act*, and, as this is not a matter coming within any of the enumerated classes in s. 91, it is in a field in which the Legislature is free to act.

Having regard to the presumption of constitutional validity there was no basis for finding that the legislation was invalid as infringing fundamental freedoms such as freedom of association, of assembly, of speech, of the press, of other media, of conscience or religion.

Per Laskin C.J. and Judson, Spence and Dickson JJ. dissenting: The Appeal Division invalidated certain provisions of the Act and the Regulations on the basis that they invaded exclusive federal power in relation to the criminal law. The Board had refused to sanction the showing of "Last Tango in Paris" and gave no reason for rejecting it and respondent had failed in his efforts to appeal the decision to the Governor in Council. An administrative authority like the Board, which is given unfettered and unguided power and discretion to prohibit the public exhibition of a film, and whose statutory power is challenged as being unconstitutional, cannot shield its exercise of that power by refusing to disclose the grounds upon which it has acted. Such an administrative authority must act in good faith, however wide its powers and regardless of the ambit of its discretion. Further, on the constitutional side, the validity of legislation (or a power given by legislation) is not to be judged from the standpoint of matters to which it might be limited, but upon the general terms in which it is in fact couched. In this case the issues before the Court did not engage the licensing authority of the Board, did not

mettre la projection d'un film qui n'a pas été autorisé ni de représentation théâtrale qui n'a pas été approuvée, l'art. 13 qui interdit d'annoncer une représentation sans avoir préalablement obtenu l'autorisation de la Commission, et l'art. 18 sont de même nature que les dispositions examinées dans *Quong Wing c. Le Roi* (1914), 49 R.C.S. 440 et sont donc valides.

Le Règlement 32 est invalide puisqu'il est virtuellement identique au par. 159(2) du *Code criminel*, l'utilisation du mot «indécent» en étant le dénominateur commun. Cependant, on peut nettement séparer cet article des autres articles du Règlement et de la Loi et il n'amoin-drit, ne modifie ni ne restreint aucunement le pouvoir accordé à la Commission par la Loi elle-même.

On peut également appuyer la validité de la législation en considérant la détermination de ce qui est ou non présentable au public, pour des raisons morales, comme une matière «d'une nature purement locale ou privée dans la province» au sens du par. 92(16) de l'*A.A.N.B.*, et comme il ne s'agit pas d'une matière relevant des catégories de sujets énumérés à l'art. 91, c'est un domaine sur lequel la législature peut librement légiférer.

Compte tenu de la présomption de validité constitutionnelle, on ne peut conclure que la législation est invalide parce qu'elle empiète sur des libertés fondamentales comme la liberté d'association, la liberté de réunion, la liberté d'expression, la liberté de la presse et des autres moyens de diffusion, la liberté de conscience et de religion.

Le juge en chef Laskin et les juges Judson, Spence et Dickson dissidents: La Division d'appel a annulé certaines dispositions de la Loi et du Règlement au motif qu'elles empiétaient sur la compétence fédérale exclusive en matière de droit criminel. La Commission a refusé d'autoriser la projection du film «Dernier tango à Paris» sans motiver son refus et le demandeur n'a pas obtenu gain de cause en appel de cette décision auprès du gouverneur en conseil. Un organisme administratif comme la Commission, doté par la Loi d'un pouvoir absolument discrétionnaire et autonome d'interdire la projection publique d'un film, ne peut protéger l'exercice de ce pouvoir en refusant de révéler les motifs de sa décision lorsqu'on conteste la constitutionnalité dudit pouvoir. Un tel organisme administratif doit agir de bonne foi, quelle que soit l'étendue de ses pouvoirs et de sa discrétion. Du point de vue du droit constitutionnel, la validité de la législation (ou d'un pouvoir donné par législation) ne doit pas être jugée du point de vue des cas auxquels on pourrait limiter son application mais en fonction de termes très généraux de son texte. Les questions soumises à la Cour en l'espèce ne touchent pas

relate to any film classification system and were not concerned with the safety or suitability of premises. The Board asserted an unlimited statutory authority to determine for the general public what films were fit for viewing. There were no criteria set by the Act and no provision distinguishing or classifying films as being fit for viewing by adults but not by children. Only Reg. 32 purports to establish any criteria, namely "indecent or improper performance". Thus what was involved was the unqualified power of the Board to determine the fitness of films for public viewing on considerations which might extend beyond the moral and include the political, the social and the religious. At its narrowest, in this case the Board asserted authority to protect public morals and to safeguard the public from exposure to ideas and images in films that it regarded as morally offensive, indecent, or probably obscene. The determination of what is decent or indecent or obscene in conduct or in a publication, what is morally fit for public viewing in films, art or in a live performance is, as such, within the exclusive power of the Parliament of Canada under its enumerated authority to legislate in relation to the criminal law. The contention that morality is not coextensive with the criminal law cannot of itself bring legislation respecting public morals within provincial competence. The federal power in relation to the criminal law extends beyond control of morality and is wide enough to embrace antisocial conduct or behaviour.

It was not enough to save the provisions of the impugned legislation that they were part of a wider legislative scheme. The provisions in question went beyond the licensing provisions and engaged the public directly. The appeal should be dismissed and the impugned provisions held *ultra vires*.

[*Severn v. The Queen* (1878), 2 S.C.R. 70; *Reference re The Farm Products Marketing Act*, [1957] S.C.R. 198; *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 708; *Home Oil Distributors Limited v. A.G. of British Columbia*, [1940] S.C.R. 444; *Caloil Inc. v. Attorney General of Canada*, [1971] S.C.R. 543; *Lord's Day Alliance of Canada v. A.G. of British Columbia*, [1959] S.C.R. 497; *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General of Canada*, [1931] A.C. 310; *Bédard v. Dawson*, [1923] S.C.R. 681; *O'Grady v. Sparling*, [1960] S.C.R. 804; *Smith v. The Queen*, [1960] S.C.R. 776; *Stephens v. The Queen*, [1960] S.C.R. 823; *Mann v. The Queen*,

le pouvoir de la Commission de délivrer des permis, ni le système de classification des films et ne se rapportent pas à la sécurité ni à la qualité des salles de projections. La Commission affirme que la Loi lui confère un pouvoir illimité de décider quels films peuvent être présentés au grand public. La Loi n'impose aucun critère d'action et aucune disposition ne différencie ni ne classe les films selon qu'ils peuvent être présentés à tous ou aux adultes seulement. Seul l'art. 32 du Règlement fixe des critères, soit, toutes «représentations indécentes ou inconvenantes». Ainsi, il s'agit ici du pouvoir illimité de la Commission de la Nouvelle-Écosse de décider si les films peuvent être présentés au public, selon des critères non seulement moraux mais pouvant être également politiques, sociaux et religieux. Utilisant son pouvoir dans sa portée la plus étroite en l'espèce, la Commission revendique le droit de protéger les bonnes mœurs en évitant que le public soit exposé à des films, des idées et des images qu'elle considère comme moralement offensants, indécents et probablement obscènes. La définition de ce qui est décent, indécent ou obscène, dans un comportement ou dans une publication, ce qui peut moralement être montré au public dans les films, dans les arts ou dans les spectacles, relève de la compétence exclusive du Parlement du Canada au terme de son pouvoir énuméré de légiférer relativement au droit criminel. L'allégation que la moralité et le droit criminel ne coïncident pas ne peut faire en elle-même qu'une législation sur les bonnes mœurs soit de compétence provinciale. Le pouvoir fédéral en matière de droit criminel s'étend au-delà du contrôle de la moralité et est assez large pour comprendre les comportements anti-sociaux.

Il ne suffit pas pour épargner les dispositions prohibitives attaquées de la Loi de la Nouvelle-Écosse qu'elles fassent partie d'un ensemble législatif plus large. Les dispositions contestées vont plus loin que l'octroi de permis car elles touchent directement le public. Le pourvoi doit être rejeté et les dispositions contestées doivent être jugées *ultra vires*.

[Arrêts mentionnés: *Severn c. La Reine* (1878), 2 R.C.S. 70; *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act*, [1957] R.C.S. 198; *Shannon c. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 708; *Home Oil Distributors Limited c. Le procureur général de la Colombie-Britannique*, [1940] R.C.S. 444; *Caloil Inc. c. Le procureur général du Canada*, [1971] R.C.S. 543; *Lord's Day Alliance of Canada c. Le procureur de la Colombie-Britannique*, [1959] R.C.S. 497; *Proprietary Articles Trade Association c. Le procureur général du Canada*, [1931] A.C. 310; *Bédard c. Dawson*, [1923] R.C.S. 681; *O'Grady c. Sparling*, [1960] R.C.S. 804; *Smith c. La Reine*, [1960] R.C.S. 776; *Stephens c. La*

[1966] S.C.R. 238; *Quong Wing v. The King*, (1914), 49 S.C.R. 440; *Johnson v. Attorney General of Alberta*, [1954] S.C.R. 127, referred to.]

APPEAL from a judgment of the Supreme Court of Nova Scotia, Appeal Division¹, to which consideration of questions raised by an application for a declaration were reserved by order of Hart J. made pursuant to s. 30(3) of the *Judicature Act*, 1972 (N.S.), c. 2, granting an Order declaring *ultra vires* certain sections of the *Theatres and Amusements Act*, R.S.N.S. 1967, c. 304, and certain regulations made there under. Appeal allowed, Laskin C.J. and Judson, Spence and Dickson JJ. dissenting.

Donald G. Gibson and William M. Wilson for the appellants.

Robert Murrant, Dereck M. Jones and B. McIsaac for the respondent.

T. B. Smith, Q.C., and *M. L. Basta* for the intervenant Attorney General of Canada.

J. Polika for the intervenant Attorney General of Ontario.

Gil Rémillard and Anne Laberge for the intervenant Attorney General of Quebec.

Louis Lindholm, Q.C., and *Paul Pearlman* for the intervenant Attorney General of British Columbia.

Hugh MacIntosh for the intervenant Attorney General of Prince Edward Island.

W. Kenkel, Q.C., for the intervenant Attorney General of Alberta.

E. J. Ratushny for the intervenant Canadian Civil Liberties Association.

The judgment of Laskin C.J. and Judson, Spence and Dickson JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE (*dissenting*)—The Attorney General of Nova Scotia appeals, with leave of this Court, from a judgment of the Appeal Division of the Nova Scotia Supreme Court declaring, by unanimous decision of the four members of the

Reine, [1960] R.C.S. 823; *Mann c. La Reine*, [1966] R.C.S. 238; *Quong Wing c. Le Roi*, (1914), 49 R.C.S. 440; *Johnson c. Le procureur général de l'Alberta*, [1954] R.C.S. 127.]

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Division d'appel¹ de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse à laquelle une ordonnance du juge Hart, prononcée aux termes du par. 30(3) de la *Judicature Act*, 1972 (N.-É.), c. 2, a renvoyé les questions soulevées par une demande visant une déclaration qui a accueilli une ordonnance déclarant *ultra vires* certaines dispositions de la *Theatres and Amusements Act*, R.S.N.S. 1967, c. 304, et certains règlements. Pourvoi accueilli, le juge en chef Laskin et les juges Judson, Spence et Dickson étant dissidents.

Donald G. Gibson et William M. Wilson pour les appelants.

Robert Murrant, Dereck M. Jones et B. McIsaac pour l'intimé.

T. B. Smith, c.r., et *M. L. Basta* pour l'intervenant, le procureur général du Canada.

J. Polika pour l'intervenant, le procureur général de l'Ontario.

Gil Rémillard et Anne Laberge pour l'intervenant, le procureur général du Québec.

Louis Lindholm, c.r., et *Paul Pearlman* pour l'intervenant, le procureur général de la Colombie-Britannique.

Hugh MacIntosh pour l'intervenant, le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard.

W. Kenkel, c.r., pour l'intervenant, le procureur général de l'Alberta.

E. J. Ratushny pour l'intervenante, l'Association canadienne des libertés civiles.

Le jugement du juge en chef Laskin et des juges Judson, Spence et Dickson a été prononcé par

LE JUGE EN CHEF (*dissident*)—Ce pourvoi interjeté par le procureur général de la Nouvelle-Écosse, sur autorisation de la Cour, attaque un arrêt unanime des quatre membres de la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse

¹ (1976), 36 C.C.C. (2d) 45.

¹ (1976), 36 C.C.C. (2d) 45.

Appeal Division, that (1) it was *ultra vires* the Legislature of Nova Scotia to enact, by use of the word "prohibiting", s. 2(1)(b)(g) and s. 3(2)(3) of the *Theatres and Amusements Act*, R.S.N.S. 1967, c. 304, as amended, and (2) Regulations 4, 5(1), 13, 18 and 32, made pursuant to the Act were also *ultra vires*.

The issue in this appeal which gave rise to the declaration of invalidity was precipitated by the banning by the Amusements Regulation Board (a tribunal established under the aforementioned Act and known prior to May 15, 1972, as the Nova Scotia Board of Censors) of the film "Last Tango in Paris" from public viewing in theatres or other places in the Province. The ban was announced on or about January 8, 1974. No reasons were given for the prohibition and, indeed, it was one of the submissions of the Attorney General of Nova Scotia that reasons were not obligatory because there was no requirement under the Act or Regulations that the Board give reasons. The Attorneys General of Ontario, Quebec, British Columbia, Prince Edward Island and Alberta intervened to oppose the judgment in appeal and the Attorney General of Canada and the Canadian Civil Liberties Association intervened in support of the judgment.

In this Court, following the granting of leave to appeal, the constitutional question to be considered was formulated as follows by an order of June 4, 1976, amended by an order of July 5, 1976:

Are Sections 2(1)(b), 2(1)(g), 3(2) and 3(3) of the *Theatres and Amusements Act*, R.S.N.S., 1967 c. 304 and Regulations 4, 5(1), 13, 18 and 32 made under the provisions of that Act, *intra vires* the Legislature of Nova Scotia?

Provision for interventions was also made under the order.

The present case came before this Court earlier on the question of the plaintiff's standing to challenge the constitutionality of the legislation under which the Amusements Regulation Board acted; and in sustaining the Courts below, which had rejected the challenge to the plaintiff's standing (see [1976] 2 S.C.R. 265) this Court noted that the *Theatres and Amusements Act* was not only a

déclarant (1) qu'il est *ultra vires* de la législature de la Nouvelle-Écosse d'édicter, en utilisant le mot "interdiction", les al. 2(1)b) et g) et les par. 3(2) et (3) de la *Theatres and Amusements Act*, R.S.N.S. 1967, c. 304, et ses modifications, et (2) que les art. 4, 5(1), 13, 18 et 32, du Règlement d'application de la Loi sont également *ultra vires*.

Le litige qui a donné lieu à la déclaration d'invalidité découle de l'interdiction par l'Amusements Regulation Board (commission établie en vertu de la Loi susmentionnée et appelée, jusqu'au 15 mai 1972, la Nova Scotia Board of Censors) de présenter au public le film «Dernier tango à Paris», dans les salles de cinéma et autres lieux dans la province. L'interdiction a été annoncée le 8 janvier 1974 ou vers cette date. Elle n'était pas motivée et de fait, le procureur général de la Nouvelle-Écosse soutient notamment que la Commission n'est pas tenue de motiver l'interdiction car ni la Loi ni le Règlement ne l'y obligent. Les procureurs généraux de l'Ontario, du Québec, de la Colombie-Britannique, de l'Île-du-Prince-Édouard et de l'Alberta sont intervenus pour contester l'arrêt de la Division d'appel tandis que le procureur général du Canada et l'Association canadienne des libertés civiles sont intervenus à l'appui de cet arrêt.

Devant cette Cour, une fois l'autorisation de se pourvoir accordée, la question constitutionnelle à l'étude a été formulée par ordonnance du 4 juin 1976, modifiée le 5 juillet 1976:

Les alinéas 2(1)b) et 2(1)g), et les paragraphes 3(2) et 3(3) de la *Theatres and Amusements Act*, R.S.N.S., 1967, c. 304 et son règlement d'application 4, 5(1), 13, 18 et 32, sont-ils *intra vires* de la législature de la Nouvelle-Écosse?

L'ordonnance prévoyait également les interventions.

La présente affaire est déjà venue devant cette Cour sur la question de la qualité du demandeur pour contester la constitutionnalité de la législation appliquée par l'Amusements Regulation Board. Cette Cour a confirmé les décisions des cours d'instance inférieure qui avaient rejeté la contestation de la qualité du demandeur pour agir (voir [1976] 2 R.C.S. 265); ce faisant, elle a

statute authorizing the licensing of theatres, film exchanges, cinematograph operators and apprentices as well as theatre performances (including, by definition, moving picture performances or exhibitions) and envisaging too regulations in connection therewith, but it was also a statute operating directly upon the public by empowering the Amusements Regulation Board to permit or prohibit the public exhibition of any film and any performance in any theatre. (The Act also provided for an amusement tax payable by members of the public attending places of amusement but nothing turns on this feature of the Act.). The licensing power operated upon those engaged in the theatre business or in the film business or who worked as motion picture projectionists. As to them, s. 2(3) of the Act is explicit that "The Board may in its absolute discretion revoke or suspend any license issued under the authority of this Act or of the regulations". Whether the Board's licensing control is exercisable *in terrorem* with respect to any particular film which an exhibitor or theatre operator may wish to show for public viewing is not a question that arises here. Clearly, the Board's censorship authority, given by s. 3(2)(3) of the Act, is an overriding authority, and in this respect engages the interests of members of the public beyond the interests of exhibitors or theatre owners or operators as licensees under the Act.

The following are the provisions of the Act and Regulations which are relevant to the determination of the constitutional question that arises in this case:

Provisions of the Act

1 In this Act,

(g) "performance" means any theatrical, vaudeville, musical or moving picture performance or exhibition for public entertainment, or any other performance or exhibition for public entertainment, whether or not of the kind hereinbefore enumerated;

2 (1) The Governor in Council may from time to time make regulations for or in relation to or incidental to

souligné que non seulement la *Theatres and Amusements Act* autorise la délivrance de permis aux salles de spectacle, aux distributeurs de films, aux projectionnistes et apprentis, de même que pour les représentations (qui comprennent par définition les représentations cinématographiques et les spectacles), et prévoit l'adoption de règlements à cet égard, mais elle touche aussi directement le public car elle donne à l'Amusements Regulation Board le pouvoir d'autoriser ou d'interdire la présentation de tout film ou de toute représentation dans les salles de spectacle. (La Loi prévoit également l'imposition d'une taxe au public qui fréquente les salles de spectacle, mais rien en l'espèce ne concerne cet aspect de la Loi.) Par le biais de la délivrance des permis, la Loi touche les exploitants des salles de spectacle, les distributeurs et les projectionnistes. A leur égard, le par. 2(3) de la Loi est très clair: [TRADUCTION] «la Commission peut à sa discrétion absolue retirer ou suspendre un permis délivré en application de la présente loi ou du règlement». On ne soulève pas en l'espèce la question de savoir si la Commission exerce le contrôle des permis *in terrorem* relativement à tout film que l'exploitant d'une salle de spectacle peut vouloir présenter au public. Manifestement, le pouvoir de censure de la Commission, prévu aux par. 3(2) et (3) de la Loi, est très large en ce qu'il influe sur les droits du public en plus de ceux des exploitants ou des propriétaires de salles de spectacle détenant des permis en vertu de la Loi.

Les dispositions suivantes de la Loi et du Règlement sont pertinentes pour statuer sur la question constitutionnelle posée dans cet arrêt:

[TRADUCTION] *Dispositions de la Loi*

1 Dans cette Loi,

g) «représentation» désigne toute forme de représentation ou de spectacle théâtraux, musicaux, cinématographiques ou de vaudeville, ou toute autre forme de représentation ou de spectacle destinés à divertir le public, qu'ils soient ou non du genre de ceux qui sont mentionnés ci-dessus.

2 (1) Le gouverneur en conseil peut, à l'occasion, établir des règlements relatifs aux objets ou domaines

any one or more or to any part or parts of any one or more of the following matters:

(a) the licensing and regulating of theatres and places of amusement;

(b) regulating and licensing or prohibiting any performance or performances in a theatre or theatres, and any amusement or amusements or recreation or recreations in a place or places of amusement, and any amusement or amusements, recreation or recreations for participating or indulging in which by the public or some of them, fees are charged by any amusement owner;

(c) the construction, use, safety, inspection and supervision of theatres;

(d) the licensing, using and operating of cinematographs;

(e) prescribing the terms and conditions under which cinematographs shall be operated;

(f) the licensing, operating and defining of film exchanges;

(g) prohibiting or regulating the exhibition, sale, lease, and exchange of films;

(h) the examining, regulating and licensing of cinematograph operators and apprentices;

(i) prescribing the terms and conditions under which films shall be exhibited, sold, leased and exchanged;

(j) prescribing the term or period during which any class of license shall be in force;

(k) prescribing and regulating the fees, including methods for ascertaining, calculating or determining the fees to be paid for licenses, and for examinations of cinematograph operators, and for examinations of films;

(1) prescribing by whom licenses shall be issued . . .

(3) The Board may in its absolute discretion revoke or suspend any license issued under the authority of this Act or of the regulations.

3 (1) . . .

(2) The Board shall have power to permit or to prohibit

(a) the use or exhibition in Nova Scotia or in any part or parts thereof for public entertainment of any film;

suivants, ou accessoires à l'un ou à plusieurs d'entre eux ou à des parties de ceux-ci:

a) la délivrance des permis pour les salles de spectacle et lieux de divertissement et la réglementation de ces établissements;

b) la réglementation ou l'interdiction de toute représentation, dans une salle de spectacle, de toute forme de divertissement ou de loisir dans un lieu de divertissement et de toute forme de divertissement ou de loisir à laquelle le public en général ou un public restreint peut participer ou s'adonner moyennant le paiement d'un droit au propriétaire du moyen de divertissement, et la délivrance de permis pour toute activité susmentionnée;

c) la construction, l'utilisation, la sécurité, l'inspection et la surveillance des salles de spectacle;

d) la délivrance des permis pour les projecteurs ainsi que l'utilisation et l'exploitation de ces derniers;

e) la prescription des modalités et conditions d'exploitation des projecteurs;

f) la définition des centres d'échange de films, la délivrance des permis y relatifs et leur exploitation;

g) l'interdiction ou la réglementation de la projection, de la vente, de la location ou de l'échange de films;

h) la délivrance des permis pour les projectionnistes et apprentis, la réglementation de leurs fonctions et les examens qu'ils devront subir;

i) la prescription des modalités et conditions auxquelles seront assujettis la projection, la vente, la location et l'échange de films;

j) la fixation de la durée de validité de toute classe de permis;

k) la fixation et la réglementation des droits à verser pour les permis, pour l'examen des projectionnistes et pour l'examen des films et la façon d'établir, de calculer ou de déterminer ces droits;

l) la désignation des personnes qui délivreront les permis;

(3) La Commission peut, à sa discrétion absolue, retirer ou suspendre un permis délivré en application de la présente loi ou du règlement.

3 (1) . . .

(2) La Commission peut autoriser ou interdire:

a) l'utilisation ou la projection d'un film au public en Nouvelle-Écosse ou dans quelque partie de cette province;

(b) any performance in any theatre;

(c) any amusement in a place of amusement or any amusement or recreation for participating or indulging in which by the public or some of them fees are charged by any amusement owner.

(3) Any power mentioned in subsection (2) may be exercised by the Board, notwithstanding that the Board has previously permitted the use or exhibition of the film, or that a license respecting the theatre is in force.

(4) There shall be an appeal from the Board to the person, body or court designated, and subject to the conditions prescribed by regulation of the Governor in Council.

8 Any person who violates this Act or who violates any of the regulations made under this Act, shall be liable to a penalty of not less than twenty dollars or more than two hundred dollars.

20 (1) Where the Board is satisfied after due inquiry that any film exchange or theatre owner has violated this Act or any regulations made hereunder the Board may:

(a) revoke or cancel any license of such film exchange; or

(b) revoke or cancel any license of such theatre owner; or

(c) attach to any of such licenses such terms, conditions or restrictions as it deems advisable.

Provisions of the Regulations

2. An appeal from a decision of the Board shall be to the Governor in Council.

3. (1) No theatre owner shall give any performance in his theatre unless he holds in respect of the theatre a license which is in force.

4. No theatre owner shall permit any performance to be given in his theatre unless the same is authorized under the Regulations.

5. (1) No theatre owner shall permit the use or exhibition in his theatre of any film which has not been authorized by the Board.

13. No person shall advertise any performance unless the permission of the Board has first been obtained.

b) une représentation dans une salle de spectacle;

c) toute forme de divertissement, dans un lieu de divertissement, ou de loisir, auquel le public peut participer ou s'adonner moyennant le paiement d'un droit au propriétaire du moyen de divertissement.

(3) La Commission peut exercer tout pouvoir visé au paragraphe (2) même si elle a déjà autorisé l'utilisation ou la projection du film, et même s'il existe un permis valable visant la salle de spectacle.

(4) Il peut être interjeté appel d'une décision de la Commission devant toute personne, organisme ou tribunal désigné, et conformément aux conditions prescrites par règlement du gouverneur en conseil.

8 Quiconque enfreint cette loi ou l'un de ses règlements d'application est passible d'une amende de vingt à deux cents dollars.

20 (1) Lorsqu'elle est convaincue, après enquête, qu'un centre d'échange de films ou qu'un propriétaire de salle de spectacle a enfreint cette loi ou ses règlements d'application, la Commission peut:

a) retirer ou annuler tout permis de ce centre d'échange de films; ou

b) retirer ou annuler tout permis de ce propriétaire de salle de spectacle; ou

c) assujettir l'un de ces permis aux modalités, conditions ou restrictions qu'elle juge appropriées.

Dispositions du règlement

2. Tout appel d'une décision de la Commission doit être adressé au gouverneur en conseil.

3. (1) Il est interdit à tout propriétaire de salle de spectacle d'y donner une représentation sans détenir un permis valide pour cette salle.

4. Il est interdit à tout propriétaire de salle de spectacle de permettre que soit donnée dans cette salle une représentation qui n'a pas été approuvée aux termes du règlement.

5. (1) Il est interdit à tout propriétaire de salle de spectacle de permettre l'utilisation ou la projection dans cette salle d'un film qui n'a pas été approuvé par la Commission.

13. Il est interdit d'annoncer une représentation sans avoir préalablement obtenu l'autorisation de la Commission.

16. (1) No 35 mm film exchange shall carry on business in the Province unless it holds a license which is in force

18. (1) No film shall be used or exhibited in the Province unless the film has been submitted to the Board and the Board has authorized the use or exhibition thereof.

(2) The Board may authorize or prohibit the use or exhibition of any film or may authorize the use of any film with such changes as it may direct. No film shall be so changed without the consent of the film exchange.

(3) The Board shall give a certificate in respect of every film which it has authorized for use or exhibition in the Province.

(4) The Board may at any time or from time to time re-examine any film and may prohibit the use or exhibition of any film which it has previously authorized for use or exhibition or may permit its use or exhibition with such further changes as the Board may direct.

(5) No film exchange shall use, exhibit, sell, lease or exchange any film unless a certificate of the Board has been issued in respect thereof and any film which is used, exhibited, sold, leased or exchanged in violation of this regulation may be confiscated by the Board.

32. (1) No theatre owner or amusement owner shall permit any indecent or improper performance in his theatre or place of amusement.

(2) No performer shall take part in any indecent or improper performance.

(3) The Board may from time to time define what constitutes an indecent or improper performance within the meaning of these Regulations.

The ground upon which the members of the Appeal Division proceeded in invalidating certain provisions of the Act and Regulations was, simply stated, that they invaded exclusive federal power in relation to the criminal law. MacDonald J.A., who delivered the principal set of reasons, noted that the Appeal Division was sitting as a Court of first instance by reason of a reference of the constitutional issue to it by Hart J. pursuant to s. 30(3) of the *Judicature Act*, 1972 (N.S.), c. 2. Factually the situation was that the Board had refused to sanction the showing of the film "Last Tango in Paris"; that it gave no reason for reject-

16. (1) Il est interdit d'exploiter un centre d'échange de films 35mm dans la province sans détenir de permis valide. . . .

18. (1) Il est interdit d'utiliser ou de projeter un film dans la province sans l'avoir soumis à la Commission et sans avoir obtenu son autorisation de l'utiliser ou de le projeter.

(2) La Commission peut autoriser ou interdire l'utilisation ou la projection de tout film ou en permettre l'utilisation avec les modifications qu'elle peut ordonner. Aucun film ne peut être modifié sans le consentement du centre d'échange de films.

(3) La Commission doit délivrer un visa pour chaque film dont elle autorise l'utilisation ou la projection dans la province.

(4) La Commission peut en tout temps réexaminer tout film et en interdire l'utilisation ou la projection même si elle en a auparavant autorisé l'utilisation ou la projection, ou en autoriser l'utilisation ou la projection après les nouvelles modifications qu'elle peut prescrire.

(5) Aucun centre d'échange de films ne peut utiliser, projeter, vendre, louer ou échanger un film qui n'a pas obtenu de visa de la Commission et tout film utilisé, projeté, vendu, loué ou échangé en contravention de cet article peut être confisqué par la Commission.

32. (1) Aucun propriétaire de salle de spectacle et de moyen de divertissement ne peut autoriser qu'y soit donnée une représentation indécente ou inconvenante.

(2) Aucun artiste ne doit prendre part à une représentation indécente ou inconvenante.

(3) La Commission peut définir ce qu'est une représentation indécente ou inconvenante au sens de ce règlement.

En résumé, les membres de la Division d'appel ont annulé certaines dispositions de la Loi et du Règlement au motif que celles-ci empiétaient sur la compétence fédérale exclusive en matière de droit criminel. Le juge d'appel MacDonald, qui a prononcé les principaux motifs, a fait remarquer que la Division d'appel siégeait comme cour de première instance par suite du renvoi de la question constitutionnelle, par le juge Hart, en vertu du par. 30(3) de la *Judicature Act*, 1972 (N.-É.), c. 2. Dans les faits, la Commission a refusé d'autoriser la projection du film «Dernier tango à Paris», sans motiver son refus et le demandeur n'a pas

ing it and the plaintiff failed in his efforts to appeal the decision to the Governor in Council. The learned Justice of Appeal said in his reasons that "it appears to be common ground between the parties that the Board has never given reasons for prohibiting the showing of any film nor has the Board ever publicly stated the guidelines, if any, it follows in considering films". He noted that there were statutory criteria in comparable legislation in other Provinces, these being (as he said) "of the usual 'sex, morals and violence' type that are normally associated with film censorship"; however, in the present case, "the censorship criterion, being left to the Board to determine, could be much wider and encompass political, religious and other matters".

Cooper J.A. was of the opinion that it was clear from the material before the Court that the film was placed in the rejected classification because it was considered by the Board to offend against acceptable standards of morality. The only material before the Court consisted of various affidavits and of letters exchanged between counsel for the parties. There were affirmations in some of the affidavits of belief that the film was banned because offensive to public morality and because it was obscene. However, the Chairman of the Board, although swearing an affidavit, did not disclose in it any reason for the ban and counsel for the Board and for the Attorney General refused in an answering letter to assign any reason for the ban when asked directly by counsel for the respondent to provide the reason. MacKeigan C.J.N.S. said flatly that "censorship of this type is obviously directed at obscenity and other immoral exhibitions".

An administrative authority like the Board, which is given unfettered and unguided power and discretion to prohibit the public exhibition of a film, and whose statutory power in that respect is challenged as being unconstitutional, cannot shield its exercise of that power by refusing to disclose the grounds upon which it has acted. Although counsel for the Attorney General of Nova Scotia stated in the course of his submissions that there was no limit to the Board's power to prohibit, his

obtenu gain de cause en appel de cette décision auprès du gouverneur en conseil. Le savant juge d'appel a dit dans ses motifs qu'[TRADUCTION] «il semble admis par les parties que la Commission n'a jamais motivé son interdiction de projeter un film ni énoncé publiquement les principes directeurs qu'elle suit, s'il en est, lorsqu'elle examine un film». Il a fait remarquer qu'il existe des critères légaux dans des lois provinciales comparables [TRADUCTION] «du type habituel «actes sexuels, mœurs et violence» que l'on associe normalement à la censure des films»; cependant en l'espèce [TRADUCTION] «puisque'il appartient ici à la Commission de définir les critères de censure, ceux-ci pourraient comprendre des questions beaucoup plus larges, telles la politique, la religion ou autres».

Selon le juge d'appel Cooper, il ressort manifestement de la preuve soumise à la Cour que la Commission a interdit le film parce que, selon elle, il portait atteinte aux normes acceptables de moralité. Les seuls documents soumis à la Cour comprennent divers affidavits et lettres échangés entre les avocats des parties. Certains des affidavits affirment que le film a été interdit parce qu'il portait atteinte à la moralité publique et qu'il était obscène. Cependant, dans son affidavit, le président de la Commission n'a pas révélé le motif de l'interdiction et l'avocat de la Commission et du procureur général, en réponse à la demande directe et par écrit de l'avocat de l'intimé, a refusé d'en fournir le motif. Le juge en chef MacKeigan de la Nouvelle-Écosse a déclaré catégoriquement que [TRADUCTION] «ce genre de censure vise clairement l'obscénité et autres manifestations immorales».

Un organisme administratif comme la Commission, doté par la Loi d'un pouvoir absolument discrétionnaire et autonome d'interdire la projection publique d'un film, ne peut protéger l'exercice de ce pouvoir en refusant de révéler les motifs de sa décision lorsqu'on conteste la constitutionnalité dudit pouvoir. L'avocat du procureur général de la Nouvelle-Écosse a plaidé que le pouvoir d'interdire que possède la Commission est illimité, mais cette assertion est erronée tant en droit administratif

proposition is incorrect on administrative law grounds as well as on constitutional law grounds. It is enough, on the administrative side, to offer the reminder that an administrative authority must act in good faith, however wide its powers and regardless of the ambit of its discretion: see *Roncarelli v. Duplessis*². On the constitutional side, there is the principle laid down by Kellock J. in *Saumur v. Quebec and Attorney General of Quebec*³, at p. 339 where, speaking in relation to a Quebec city by-law which similarly gave unfettered and unguided discretion (to the Chief of Police) to refuse or grant permission to distribute pamphlets in the streets of the city, he said of the by-law:

Its validity is not to be judged from the standpoint of matters to which it might be limited, but upon the completely general terms in which it in fact is couched.

It is apt in this connection to refer to a preceding paragraph of Kellock J.'s reasons because they illuminate the issue raised here by the generality of the statute and the refusal of the Board to be candid about its exercise of authority. He says this (at p. 338):

Being perfectly general in its terms and setting no standard by which the official it names is to be governed in granting or refusing licences, the by-law can be used, as it has been, to deny distribution of its literature to one religious denomination, while granting that liberty to another or others. The by-law is equally capable of being applied so as to permit distribution of the literature of one political party while denying that right to all others, or so as to refuse to allow the selling in the streets of some newspapers while permitting others. In any or all of these cases, the same physical acts would be involved occasioning the same degree of obstruction, if obstruction there would be. Nothing more is needed to demonstrate, in my opinion, that such a by-law was not enacted "in relation to" streets but in relation to the minds of the users of the streets.

A more recent instance of this approach, although not arising in a strictly constitutional context, is seen in the decision of this Court in *City of Prince George v. Payne*⁴. There the question was whether the City could lawfully refuse a busi-

qu'en droit constitutionnel. Du point de vue du droit administratif, il suffit de rappeler qu'un organisme administratif doit agir de bonne foi, quelle que soit l'étendue de ses pouvoirs et de sa discrétion: voir l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*². Du point de vue du droit constitutionnel, le juge Kellock a énoncé le principe applicable, dans l'arrêt *Saumur c. Québec et Le Procureur général du Québec*³, à la p. 339, où, à propos d'un règlement municipal de Québec qui accordait un pouvoir absolument discrétionnaire et autonome (au chef de police) de refuser ou d'accorder la permission de distribuer des brochures dans les rues de la ville, il dit ceci:

[TRADUCTION] La validité du règlement ne doit pas être jugée du point de vue des cas auxquels on pourrait limiter son application mais en fonction des termes très généraux de son texte.

Il convient aussi de citer un alinéa précédant des motifs du juge Kellock qui éclaire la question que soulèvent ici la généralité de la Loi et le refus de la Commission de s'expliquer ouvertement sur l'exercice de son pouvoir. Il s'exprime ainsi (à la p. 338):

[TRADUCTION] Comme le règlement s'exprime en termes parfaitement généraux et ne prescrit au fonctionnaire qu'il désigne aucune règle régissant l'octroi ou le refus des permis, il peut servir, comme ce fut fait, pour interdire à une dénomination religieuse la propagation de ses écrits tout en accordant ce privilège à une ou plusieurs autres. Le règlement peut aussi servir à autoriser la distribution des brochures d'un parti politique tout en la refusant aux autres, ou encore à interdire la vente dans les rues de certains journaux et l'autoriser pour d'autres. Dans chacun de ces cas, l'aspect matériel de la distribution provoquerait le même encombrement des rues, à supposer qu'il y ait encombrement. A mon avis, cela suffit pour démontrer qu'un tel règlement n'a pas été adopté «relativement à» des rues mais relativement à l'état d'esprit de leurs usagers.

L'arrêt de cette Cour, *Ville de Prince George c. Payne*⁴, fournit un exemple plus récent de cette analyse, bien qu'elle ne soit pas faite dans un contexte strictement constitutionnel. Il s'agissait de savoir si la ville pouvait légalement refuser un

² [1959] S.C.R. 121.

³ [1953] 2 S.C.R. 299.

⁴ [1978] 1 S.C.R. 458.

² [1959] R.C.S. 121.

³ [1953] 2 R.C.S. 299.

⁴ [1978] 1 R.C.S. 458.

ness licence to a so-called sex shop under the broad mandate of the applicable *British Columbia Municipal Act* which, as here, contained no guidelines or standards but provided only that a licence or a renewal of licence shall not be unreasonably refused. This Court held, *inter alia*, that the City exceeded its powers in exercising its licensing authority to prohibit wholesale a particular business, a particular land use.

The issues before this Court in the present case do not engage the licensing authority of the Amusements Regulation Board, they do not relate to any film classification system, they are in no way concerned with the safety or suitability of premises in which films are sought to be exhibited or presented. The only inference that can be, indeed must be, drawn from the bare facts on the record is that the Board presumes to protect the general public from exposure to certain kinds of films, to insulate members of the public from viewing those films because, in the Board's allegedly unchallengeable judgment, the general public should not see them. Put another way, the Board asserts an unlimited statutory authority to determine for the general public what films are fit for public viewing.

The challenged provisions of the Act authorize regulations for (1) regulating and licensing or prohibiting any performance (which, as defined, includes film showings) and (2) prohibiting or regulating the exhibition of films. They go on to empower the Board to permit or to prohibit the exhibition of any film and, indeed, to prohibit notwithstanding a previous permission to exhibit. The Regulations that were attacked forbid theatre owners to permit any performance unless it has been authorized under the Regulations and, similarly, forbid any theatre owner to permit exhibition of any film in his theatre which has not been authorized by the Board. These are supplementary provisions to the Board's power to permit or prohibit and are fed by Regulation 18 which requires submission of films to the Board and Board authorization for their use or exhibition. Under

permis d'exploitation à une boutique réservée aux adultes, en vertu du large mandat donné par la loi applicable, la *British Columbia Municipal Act*, qui, comme en l'espèce, ne fournissait aucun principe directeur ni aucune norme, mais prescrivait seulement qu'on ne pouvait refuser sans motif raisonnable un permis ou le renouvellement d'un permis. La Cour a jugé notamment que la ville avait outrepassé ses pouvoirs en recourant à son pouvoir de délivrer des permis pour interdire complètement une entreprise particulière, un certain usage d'un terrain.

Les questions soumises à la Cour en l'espèce ne touchent pas le pouvoir de l'Amusements Regulation Board de délivrer des permis, ni le système de classification des films, et ne se rapportent pas à la sécurité ni à la qualité des salles de projection. La seule conclusion que l'on puisse et doive tirer des simples faits au dossier est que la Commission cherche à protéger le grand public de certains genres de films et à l'empêcher de les voir parce que, selon son jugement prétendument inattaquable, il ne devrait pas les voir. En d'autres termes, la Commission affirme que la Loi lui confère un pouvoir illimité de décider quels films peuvent être présentés au grand public.

Les dispositions contestées de la Loi permettent d'adopter des règlements pour (1) réguler et autoriser ou interdire toute représentation (qui, d'après la définition, comprend des représentations cinématographiques) et (2) interdire ou réguler la projection de films. Elles donnent également à la Commission le pouvoir d'autoriser ou d'interdire la projection de tout film et même de l'interdire après l'avoir préalablement autorisée. Les articles du Règlement contesté interdisent aux propriétaires de salles de spectacles de permettre une projection qui n'a pas été préalablement autorisée aux termes du règlement et, de même, leur interdisent de permettre la projection, dans leurs salles, d'un film qui n'a pas reçu le visa de la Commission. Ces dispositions viennent s'ajouter au pouvoir de la Commission d'autoriser ou d'interdire et résultent de l'art. 18 du Règlement qui exige le

that Regulation, the Board may authorize or prohibit use or exhibition of a film or may authorize use with directed changes. Regulation 32 forbids any theatre owner to permit "any indecent or improper performance in his theatre", the Board being left to define what those terms mean. The sanction for any breach of the Act or Regulations by any person is a monetary penalty and also revocation or cancellation of licence if the offender is a licence holder, thus emphasizing the Board's complete control over the exhibition of films in the Province. One other Regulation was invalidated by the judgment below, namely, Regulation 13, forbidding the advertising of any performance without the prior permission of the Board. It too reinforces the prohibitory authority of the Board over the exhibition of films.

There are no criteria fixed by the Statute upon which the Board is required to act, no provision distinguishing or classifying films as being fit for viewing by adults but not by children. Only Regulation 32 purports to establish criteria but they are at large, namely "indecent or improper performance" as the Board may define; and although they are addressed to theatre owners and amusement owners they relate directly to the general public's opportunity to view films that are sought to be exhibited. All of this is by way of prior determination, by way of anticipatory control of public taste.

Nova Scotia is not the only Province where censorship of films is left at large to a tribunal upon whose judgment the public is required to rely as to what may or may not be seen. The position is the same in Ontario, which was the first Province to enact film censorship legislation (see 1911 (Ont.), c. 73): see now *The Theatres Act*, R.S.O. 1970, c. 459, am. 1972, c. 1, s. 56. The arbitrary power of the Ontario Board of Censors is qualified only by a right of appeal to the Minister of Consumer and Commercial Relations who is likewise left without criteria, there being none under the

dépôt des films à la Commission pour examen et autorisation. En vertu de cet article, la Commission peut autoriser ou interdire l'utilisation ou la projection d'un film ou peut autoriser son utilisation sous une forme modifiée selon ses directives. L'article 32 du Règlement interdit à tout propriétaire de salle de spectacle d'autoriser que soit donnée une «représentation indécente ou inconvenante» dans sa salle, la Commission devant définir ces termes. Quiconque enfreint une disposition de la Loi ou du Règlement est passible d'une amende et, le cas échéant, de la révocation ou annulation de son permis, ce qui souligne encore le plein contrôle de la Commission sur la projection des films dans la province. Le tribunal d'instance inférieure a déclaré invalide un autre article du Règlement, l'art. 13, qui interdit toute publicité pour une représentation sans l'autorisation préalable de la Commission. Ceci renforce aussi le pouvoir de censure de la Commission sur la projection des films.

La Loi n'impose aucun critère d'action à la Commission, aucune disposition ne différencie ni ne classe les films selon qu'ils peuvent être présentés à tous ou aux adultes seulement. Seul l'art. 32 du Règlement fixe des critères, mais ils sont généraux, puisqu'ils visent toute «représentation indécente ou inconvenante» selon la définition de la Commission. Bien que ces dispositions visent les propriétaires de salles de spectacle et les propriétaires d'un moyen de divertissement, elles se rapportent directement à la possibilité pour le grand public de voir les films qu'on veut projeter. Tout cela se fait par décision préalable au moyen d'un contrôle anticipé du goût du public.

La Nouvelle-Écosse n'est pas la seule province où l'on confie globalement la censure des films à un tribunal qui décide pour le public ce que ce dernier peut ou ne peut pas voir. Cette situation se retrouve en Ontario, qui fut la première province à adopter une loi sur la censure des films (voir 1911 (Ont.), c. 73): voir maintenant *The Theatres Act*, R.S.O. 1970, c. 459, mod. 1972, c. 1, art. 56. Le pouvoir discrétionnaire de la Commission de censure de l'Ontario n'est restreint que par un droit d'appel auprès du ministre de la Consommation et du Commerce qui lui non plus n'est guidé par

Statute and there being no regulations. The Ontario Statute envisages, however, a classification system since s. 24(1) concerns signs or advertising referable to the classification of a film as adult or restricted entertainment, and under s. 21(4) persons "apparently under eighteen years of age" are not permitted to purchase tickets or to be granted admission to a theatre exhibiting a film classified as restricted entertainment. In Alberta, the *Amusements Act*, R.S.A. 1970, c. 18, empowers a board of censors to permit or prohibit the exhibition of any film in Alberta. Classification of films may be prescribed by regulation, and apart from certain exemption from censorship by the responsible Minister in favour of an educational organization, all films to be shown in Alberta must have a stamped approval of the censors. In New Brunswick, under the *Theatres, Cinematographs and Amusements Act*, R.S.N.B. 1973, c. T-5 the New Brunswick Film Classification Board is empowered to prohibit the exhibition of any film or any performance in a theatre "for cause", a term left to *ad hoc* definition by the Board.

In those Provinces where criteria were set out in film censorship legislation, general terms were used in giving direction to film censors to determine the fitness of films for public viewing. For example, they were to determine whether the films depicted "scenes of an immoral or obscene nature" or suggested "lewdness or indecency" or were "injurious to the morals of the city or any citizen thereof" or offered "evil suggestions to the minds of children" or were against the public welfare or likely to offend the public. These terms were found in the early legislation of Manitoba, British Columbia, Saskatchewan and Newfoundland: see Jewett, *Censorship of Movies for Canadian Television* (1972), 30 *Fac. of Law Rev. (U. of T.)*, 1, at pp. 6 *et seq.* Newfoundland still retains as the criteria for "summarily" prohibiting the exhibition of any film whether the Board of Censors considers it to be "injurious to the morals of the public, or against the public welfare or offensive to the public": see *The Censoring of Moving Pictures Act*, R.S. Nfld. 1970, c. 30.

aucune norme précise puisqu'il n'y en a ni dans la Loi ni dans le Règlement. La loi ontarienne prévoit cependant une classification puisque le par. 24(1) se rapporte aux affiches et à la publicité qui mentionnent la classification d'un film réservé aux adultes ou à un public restreint et qu'en vertu du par. 21(4), les personnes [TRADUCTION] «apparemment de moins de dix-huit ans» ne peuvent ni acheter de billets ni être admis dans une salle de spectacle où l'on projette un film réservé aux adultes. En Alberta, *The Amusements Act*, R.S.A. 1970, c. 18, donne à la Commission de censure le pouvoir d'autoriser ou d'interdire la projection de tout film en Alberta. La classification des films peut être prescrite par règlement et, sauf certaines exceptions à la censure accordée à un organisme culturel par le ministre responsable, tous les films présentés en Alberta doivent avoir reçu le visa des censeurs. Au Nouveau-Brunswick, aux termes de la *Loi sur les lieux de spectacles, cinématographes et divertissements*, L.R.N.B. 1973, c. T-5, le Bureau de cote des films du Nouveau-Brunswick peut interdire la présentation d'un film ou toute représentation dans un lieu de spectacle «pour un juste motif», ce terme étant laissé à l'appréciation du Bureau.

Dans les provinces où la législation établit des critères de censure des films, c'est en termes généraux que les censeurs reçoivent des directives pour décider si un film peut être présenté au public. Par exemple, ils doivent décider si les films dépeignent [TRADUCTION] «des scènes de nature immorale ou obscène», suggèrent «la luxure ou l'indécence» ou sont «préjudiciables aux bonnes mœurs de la ville ou de ses citoyens» ou encore inspirent «de mauvaises idées à l'esprit des enfants» ou portent atteinte au bien-être du public ou risquent de l'offenser. Ces critères se retrouvent dans les anciennes lois du Manitoba, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de Terre-Neuve: voir Jewett, *Censorship of Movies for Canadian Television* (1972), 30 *Fac. of Law Rev. (U. of T.)*, 1, aux pp. 6 *et suiv.* Pour interdire «sommairement» la projection d'un film, Terre-Neuve utilise encore comme critère ce que le Bureau des censeurs juge [TRADUCTION] «outrageant contre les bonnes mœurs du public, contraire au bien-être public ou injurieux pour le public»: voir *The Censoring of Moving Pictures Act*, S.R. T.-N. 1970, c. 30.

In the other Provinces just mentioned, significant changes have occurred in the past few years in their censorship legislation. In Manitoba, *The Amusements Act*, R.S.M. 1970, c. A70 was amended by 1972 (Man.), c. 74 to substitute a film classification board for the previous censor board, and the power given to the latter to permit or prohibit the exhibition of any film is replaced by power to classify and to control and regulate the advertising of films. The classification basis is set out in s. 23(2) as follows:

23 (2) The board shall

(a) classify any film or slide which in its opinion is unsuitable for viewing by children or by a family by reason of sex, nudity, violence, foul language or other reason, in such a manner that the film or slide shall be restricted to viewing only by persons eighteen years of age and over; and

(b) ensure that all classifications made by it are properly advertised by the owner or operator of the place of amusement where the film or slide is proposed to be exhibited, in such manner as the board may require.

In British Columbia, a new Act, the *Motion Pictures Act*, 1976 (B.C.), c. 27 provides for the appointment of a film classification director to whom films must be submitted for approval and he is required to classify every film which he approves for exhibition under one of three classifications; (1) general, suitable for all persons; (2) adult, unsuitable for or of no interest to persons under age 18; (3) restricted, suitable only for persons age 18 or over. There are no criteria for classification in the Act which gives the director power to order, as a condition of approval, the cutting or otherwise from the film of any portion that he does not approve for exhibition. He is further empowered "subject to the Act and regulations, to approve, prohibit or regulate the exhibition of any film in the Province".

In Saskatchewan, under *The Theatres and Cinematographs Act*, 1968 (Sask.), c. 76, a Film Classification Board is established with power to approve or disapprove of films intended for exhibition in the Province, power to order removal by cutting or otherwise of any disapproved portion,

Les autres provinces susmentionnées ont apporté des changements significatifs à leur législation sur la censure au cours des dernières années. Au Manitoba *The Amusements Act*, R.S.M. 1970, c. A70 a été modifiée par 1972 (Man.), c. 74, pour remplacer la Commission de censure par un bureau de classification des films et pour substituer au pouvoir du premier d'interdire ou d'autoriser la projection des films, le pouvoir de classer les films et de contrôler et réglementer la publicité y afférente. Le paragraphe 23(2) décrit ainsi la classification adoptée:

[TRANSLATION] 23 (2) Le Bureau doit

a) classer dans la catégorie des films ou diapositives réservés aux plus de dix-huit ans tout film ou diapositive qui, à son avis, ne constitue pas un spectacle pour les enfants ou pour la famille à cause d'actes sexuels, de nudité, de violence, de langage grossier ou autres;

b) s'assurer que le propriétaire ou le gérant de la salle de spectacle où le film ou la diapositive doit être projeté, annonce convenablement toute classification établie par le Bureau conformément aux modalités exigées par ce dernier.

En Colombie-Britannique, une nouvelle loi, la *Motion Pictures Act*, 1976 (C-B), c. 27, prévoit la nomination d'un directeur de la classification des films. Tous les films sont soumis à son approbation et il doit les classer dans l'une des catégories suivantes: (1) général, pour tout public; (2) adultes, ne convient pas aux moins de dix-huit ans ou sans intérêt pour eux; (3) public restreint, réservé aux plus de dix-huit ans. La Loi ne prévoit aucun critère de classification mais permet au directeur de donner son approbation sous réserve de coupures de toute partie du film dont il n'approuve pas la projection. Il peut également [TRANSLATION] «sous réserve de la Loi et du Règlement, approuver, interdire ou réglementer la projection de tout film dans la province».

En Saskatchewan, en vertu de *The Theatres and Cinematographs Act*, 1968 (Sask.), c. 76, le Bureau de classification des films peut approuver ou refuser tout film que l'on veut projeter dans la province, ordonner la coupure ou la suppression de toute partie refusée et classer tous les films qui lui

and power to classify all films presented to it for review as either general, adult or restricted adult.

In Quebec, the *Cinema Act*, R.S.Q. 1964, c. 55, as amended by 1966-67 (Que.), c. 22 provided for the establishment of a Cinema Supervisory Board in place of a Board of Cinema Censors, and whereas the latter was empowered without qualification to examine films and to permit or deny their use in the Province, the former was empowered (under the 1967 amending legislation aforementioned) to permit a film to be shown "if in its opinion its showing is not prejudicial to public order or good morals"; and, in addition, all authorized showings were to be by way of classification under either (1) film for all; (2) film for adolescents and adults (spectators at least 14 years of age); (3) film for adults only (spectators at least 18 years of age). Before the 1967 amendment, the Act was known as the *Moving Picture Act*, and the Board of Censors thereunder was given authority under the *Publications and Public Morals Act*, R.S.Q. 1964, c. 50 to examine at the request of the Attorney-General, any periodical in order to determine whether any illustration therein was an immoral one within the Act which defined "immoral illustration" as any drawing, photograph, picture or figure which evokes real or fictitious scenes of crime or of the habitual life of criminals, or morbid or obscene situations or attitudes, tending to corrupt youth and pervert morals. Upon an order being made by the Board that any periodical contains an immoral illustration, and upon the posting of the order as provided by the Act, the periodical involved, subsequent copies included, could no longer be the object of ownership or possession, a type of sanction which was applied to slot machines under the provincial legislation held to be invalid as an invasion of the federal criminal law power in *Johnson v. Attorney-General of Alberta*⁵.

I mention the *Publications and Public Morals Act* because it was considered and held *ultra vires*

sont soumis dans l'une des catégories suivantes: générale, pour adultes ou réservé aux adultes.

Au Québec, la *Loi sur le cinéma*, 1966-67 (Qué.) c. 22, qui a modifié S.R.Q. 1964, c. 55, prévoyait la constitution d'un Bureau de surveillance du cinéma pour remplacer le Bureau de censure du cinéma. Alors que ce dernier pouvait, sans restriction, examiner les films et accorder ou refuser l'autorisation d'en faire usage dans la province, le Bureau de surveillance du cinéma (en vertu de la modification de 1967) pouvait accorder l'autorisation de projeter un film «si, à son avis, sa projection ne porte pas atteinte à l'ordre public ou aux bonnes mœurs»; de plus, toute projection était autorisée par un visa indiquant l'une des catégories suivantes: (1) film pour tous; (2) film pour adolescents et adultes (spectateurs âgés d'au moins 14 ans); (3) film réservé aux adultes (spectateurs âgés d'au moins 18 ans). Avant la modification de 1967, la Loi était désignée sous le nom de *Loi des vues animées*, et le Bureau de censure constitué en vertu de cette loi pouvait, en vertu de la *Loi des publications et de la morale publique*, S.R.Q. 1964, c.50, examiner, à la demande du procureur général, toute publication afin de décider si elle contenait une illustration immorale au sens de la Loi, qui définit une «illustration immorale» comme tout dessin, photographie, image ou figure qui évoque des scènes réelles ou fictives de crime ou de la vie habituelle des criminels, ou des situations ou attitudes morbides ou obscènes, tendant à corrompre la jeunesse et à dépraver les mœurs. Si le Bureau jugeait que la publication contenait une illustration immorale, il délivrait une ordonnance et, à compter de l'affichage de l'ordonnance aux termes de la Loi, la publication visée, y compris tout exemplaire subséquent, ne pouvait plus faire l'objet d'aucun droit de propriété ou de possession. Ce type de sanction était appliqué aux machines à sous en vertu d'une loi provinciale jugée invalide comme empiétant sur le domaine fédéral du droit criminel dans l'arrêt *Johnson c. Le procureur général de l'Alberta*⁵.

J'ai parlé de la *Loi des publications et de la morale publique* parce qu'elle a été examinée et

⁵ [1954] S.C.R. 127.

⁵ [1954] R.C.S. 127.

by Batshaw J., Quebec Superior Court, in *Regina v. Board of Cinema Censors, ex parte Montreal Newsdealers Supply Co. Ltd.*⁶, a judgment relied on in opposition to the proponents of the *Nova Scotia Theatres and Amusements Act*. Batshaw J. came to the conclusion, in a lengthy review of the legislation and of a large number of cases put forward in its support, that there was no valid provincial object served by the legislation, unlike such cases in this Court as *O'Grady v. Sparling*⁷, and *Mann v. The Queen*⁸, but, rather, it dealt with public morals in an aspect falling within the federal criminal law power and, moreover, the federal *Criminal Code* applied in the very situation before the Court.

In 1975, Quebec replaced its *Cinema Act* by a new statute similarly named: see 1975 (Que.), c. 14. It goes beyond censorship and deals, *inter alia*, with the promotion of a Quebec film industry. I need only refer here to those of its provisions which relate to censorship. The new Act retains the classification system found in the superseded Act but the provision in the former Act that a film may be shown if it is not prejudicial to public order and good morals is gone. Instead, there are provisions governing the advertising of films and requiring approval of such advertising, such approval depending, under s. 29, on the film classification director's opinion that the advertising is not likely to mislead the viewing public and is not contrary to public order, good morals or common decency.

I have referred to provincial censorship legislation in the other Provinces not to pass any judgment on any of it but simply to show the various ways in which movie censorship is being handled in the various Provinces, the more recent legislation having moved to a classification scheme and to advertising control. The former is not involved in the present case and the latter in only a supplementary way.

jugée *ultra vires* par le juge Batshaw de la Cour supérieure du Québec dans l'arrêt *Regina c. Le Bureau de censure du cinéma, ex parte Montreal Newsdealers Supply Co. Ltd.*⁶, jugement invoqué à l'encontre des défenseurs de la *Nova Scotia Theatres and Amusements Act*. Après avoir longuement examiné la Loi et nombre d'arrêts invoqués à l'appui, le juge Batshaw a conclu que la Loi ne répondait à aucun objet provincial valide, contrairement à la situation dans certaines affaires soumises à cette Cour, telles *O'Grady c. Sparling*⁷, et *Mann c. La Reine*⁸, mais qu'elle traitait de la morale publique d'un point de vue relevant du pouvoir fédéral en droit criminel et, de plus, que le *Code criminel* s'appliquait dans le cas en question.

En 1975, le Québec a remplacé sa *Loi sur le cinéma*, par une loi du même nom: voir 1975 (Qué.), c. 14. Elle s'éloigne de la censure et vise, entre autres choses, la promotion du cinéma québécois. Il me suffit de mentionner ici ses dispositions relatives à la censure. La nouvelle loi retient le système de classification de l'ancienne, mais on a supprimé la disposition selon laquelle un film ne pouvait être projeté que s'il ne portait pas atteinte à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. Au lieu de cela, des dispositions réglementent la réclame entourant les films et en exigent l'approbation par le directeur de classification des films. Aux termes de l'art. 29, il approuve la réclame s'il est d'avis qu'elle n'est pas de nature à tromper le consommateur et qu'elle ne va pas à l'encontre de l'ordre public et des bonnes mœurs et du respect des convenances généralement admises.

J'ai fait mention des autres lois provinciales sur la censure non pas pour porter un jugement à leur égard, mais simplement pour montrer de quelle façon on traite de la censure dans les diverses provinces; les lois les plus récentes ont évolué vers un système de classification et un contrôle de la réclame. En l'espèce, il n'est pas question du premier et le second n'est traité que de manière accessoire.

⁶ (1967), 69 D.L.R. (2d) 512.

⁷ [1960] S.C.R. 804.

⁸ [1966] S.C.R. 238.

⁶ (1967), 69 D.L.R. (2d) 512.

⁷ [1960] R.C.S. 804.

⁸ [1966] R.C.S. 238.

What is involved, as I have already noted, is an unqualified power in the Nova Scotia Board to determine the fitness of films for public viewing on considerations that may extend beyond the moral and may include the political, the social and the religious. Giving its assertion of power the narrowest compass, related to the film in the present case, the Board is asserting authority to protect public morals, to safeguard the public from exposure to films, to ideas and images in films, that it regards as morally offensive, as indecent, probably as obscene.

The determination of what is decent or indecent or obscene in conduct or in a publication, what is morally fit for public viewing, whether in films, in art or in a live performance is, as such, within the exclusive power of the Parliament of Canada under its enumerated authority to legislate in relation to the criminal law. This has been recognized in a line of cases in which, beginning with the seminal case of *Attorney-General of Ontario v. Hamilton Street Rwy.*⁹, (where it was said that it is the criminal law in the widest sense that falls within exclusive federal authority), the criminal law power has been held to be as much a brake on provincial legislation as a source of federal legislation. For example, in *Switzman v. Elbling*¹⁰, the Supreme Court invalidated a provincial statute which not only made it illegal for the possessor or occupier of a house to use or permit it to be used to propagate communism or bolshevism (which were not defined), but also made it unlawful to print, publish or distribute any newspaper or writing propagating or tending to propagate communism or bolshevism. Fauteux J., as he then was, said this, in a passage of his reasons, at p. 320, which can equally be applied here:

... In this specific instance, the subject-matter of the main provision—the prohibition of Communistic propaganda—is certainly one not coming, by itself, within the class of subjects enumerated in s. 92 as being within the competence of the Legislature. Parliament alone, legislating in criminal matters, is competent to enact, define, prohibit and punish these matters of a writing or of a speech that, on account of their nature, injuriously

Comme je l'ai dit plus haut, il s'agit ici du pouvoir illimité de la Commission de la Nouvelle-Écosse de décider si les films peuvent être présentés au public, selon des critères non seulement moraux mais pouvant être également politiques, sociaux et religieux. Utilisant son pouvoir dans sa portée la plus étroite quant au film en l'espèce, la Commission revendique le droit de protéger les bonnes mœurs en évitant que le public soit exposé à des films, des idées et des images qu'elle considère comme moralement offensants, indécents et probablement obscènes.

La définition de ce qui est décent, indécent ou obscène, dans un comportement ou dans une publication, ce qui peut moralement être montré au public dans les films, dans les arts ou dans les spectacles, relève de la compétence exclusive du Parlement du Canada aux termes de son pouvoir énuméré de légiférer relativement au droit criminel. Ceci a été reconnu dans une série d'arrêts dans lesquels, à commencer par l'arrêt de principe *Le procureur général de l'Ontario c. Hamilton Street Rwy.*⁹, où l'on a déclaré que c'est le droit criminel dans son sens le plus large qui relève du pouvoir fédéral exclusif, on a décidé que le droit criminel représente autant un frein à la législation provinciale qu'une source de législation fédérale. Par exemple, dans l'arrêt *Switzman c. Elbling*¹⁰, la Cour suprême a jugé nulle une loi provinciale qui non seulement interdisait au propriétaire ou à l'occupant d'une maison de permettre qu'on utilise celle-ci pour promouvoir le communisme ou le bolchevisme (lesquels n'étaient pas définis), mais interdisait également l'impression, la publication ou la distribution de tout journal ou écrit de propagande communiste ou bolcheviste. L'extrait suivant des motifs du juge Fauteux (alors juge puîné), à la p. 320, peut également s'appliquer ici:

... En l'espèce, la matière de la disposition principale—prohibition de la propagande communiste—n'en est certes pas une qui en soi tombe dans la catégorie des sujets énumérés en l'art. 92 comme étant de la compétence de la Législature. Seul le Parlement, légiférant en matière criminelle, a compétence pour décréter, définir, défendre et punir ces matières d'un écrit ou d'un discours qui, en raison de leur nature, lèsent l'ordre social

⁹ [1903] A.C. 524.

¹⁰ [1957] S.C.R. 285.

⁹ [1903] A.C. 524.

¹⁰ [1957] R.C.S. 285.

affect the social order or the safety of the state. Such are, for example, defamatory, obscene, blasphemous or seditious libels. In such cases, the rights being encroached upon are not those of an individual entitling him to a monetary compensation. The rights encroached upon are those of society itself, involving punishment.

...

Similarly apt here is *Harrell v. Montreal*¹¹, where a by-law which forbade the display of pictures of nudes or semi-nudes on news stands without the prior approval of the Chief of Police was held invalid, especially in the light of the obscenity provisions of the *Criminal Code*.

It is beside the point to urge that morality is not co-extensive with the criminal law. Such a contention cannot of itself bring legislation respecting public morals within provincial competence. Moreover, the federal power in relation to the criminal law extends beyond control of morality, and is wide enough to embrace anti-social conduct or behaviour and has, indeed, been exercised in those respects.

Films have been held to fall within s. 159 of the *Criminal Code*, dealing with obscene publications: see *R. v. Fraser*¹²; *R. v. Goldberg and Reitman*¹³; *Daylight Theatre Co. Ltd. v. The Queen*¹⁴. Indeed, the very film, *Last Tango in Paris*, out of which this case arose, was the subject of a prosecution under s. 159 which was unsuccessful: see *R. v. Odeon Morton Theatres Ltd.*¹⁵ I draw attention as well to s. 163 of the *Criminal Code* dealing with the presentation or giving of immoral, indecent or obscene performances, entertainments or representations, and it seems to me that if films are within s. 159 they are *a fortiori* within s. 163. This is indicated in *St. Leonard v. Fournier*¹⁶, where the New Brunswick Appeal Division held that a municipal theatre licensing by-law, which authorized cancellation of a licence for a moving picture theatre where an immoral, profane or indecent

ou la sécurité de l'État. Tels sont, par exemple, les libelles diffamatoires, obscènes, blasphématoires ou sédi-tieux. Dans ces cas, il ne s'agit plus de lésion de droits individuels donnant droit à compensation monétaire. Il s'agit de lésion des droits de la société, emportant punition. . . .

L'arrêt *Harrell c. Montréal*¹¹, où un règlement municipal interdisant d'exposer des photographies de nus ou de demi-nus dans des kiosques à jour-naux sans l'approbation préalable du chef de police avait été jugé invalide, s'applique également ici, particulièrement à la lumière des dispositions du *Code criminel* sur l'obscénité.

Il ne sert à rien de dire que moralité et droit criminel ne coïncident pas. Cette allégation ne peut faire en elle-même qu'une législation sur les bonnes mœurs soit de compétence provinciale. De plus, le pouvoir fédéral en matière de droit crimi-nel s'étend au-delà du contrôle de la moralité et est assez large pour comprendre les comportements anti-sociaux et il a en fait été utilisé à cet égard.

On a jugé que les films relèvent de l'art. 159 du *Code criminel*, qui traite des publications obscènes: voir les arrêts *R. c. Fraser*¹²; *R. v. Goldberg and Reitman*¹³; *Daylight Theatre Co. Ltd. v. The Queen*¹⁴. D'ailleurs, le film en question ici, *Dernier tango à Paris*, a fait l'objet de poursuites infruc-tueuses en vertu de l'art. 159: voir *R. v. Odeon Morton Theatres Ltd.*¹⁵ Je rappellerai également que l'art. 163 du *Code criminel* vise la présentation d'un spectacle, d'un divertissement ou d'une repré-sentation immorale, indécente ou obscène, et je crois que si les films sont couverts par l'art. 159, ils le sont à plus forte raison par l'art. 163. C'est ce qu'on a fait remarquer dans l'arrêt *St. Leonard v. Fournier*¹⁶. La Division d'appel du Nouveau-Brunswick a jugé qu'un règlement municipal sur les permis de salles de spectacle, qui autorisait l'annulation d'un permis de salle de cinéma à la

¹¹ [1963] Qué. P.R. 89.

¹² [1966] 1 C.C.C. 110 aff'd [1967] S.C.R. 38.

¹³ [1971] 3 O.R. 323.

¹⁴ (1973), 24 C.R.N.S. 368.

¹⁵ (1974), 45 D.L.R. (3d) 224.

¹⁶ (1956), 3 D.L.R. (2d) 315.

¹¹ [1963] Qué. R.P. 89.

¹² [1966] 1 C.C.C. 110 conf. par [1967] R.C.S. 38.

¹³ [1971] 3 O.R. 323.

¹⁴ (1973), 24 C.R.N.S. 368.

¹⁵ (1974), 45 D.L.R. (3d) 224.

¹⁶ (1956), 3 D.L.R. (2d) 315.

show or performance takes place, was invalid in the face of what is now s. 163 of the *Criminal Code*. The by-law provisions considered in *St. Leonard v. Fournier* are similar to the provisions of Regulation 32 herein coupled with the sanction of s. 20 of the Nova Scotia Act by way of cancellation of licence.

This is not a case where civil consequences are attached to conduct defined and punished as criminal under federal legislation, as in *McDonald v. Down*¹⁷, but rather a case where a provincially authorized tribunal itself defines and determines legality, what is permissible and what is not. This, in my view, is a direct intrusion into the field of criminal law. At best, what the challenged Nova Scotia legislation is doing is seeking to supplement the criminal law enacted by Parliament, and this is forbidden: see *Johnson v. Attorney-General of Alberta*¹⁸, per Rand J. at p. 138 (see also *St. Leonard v. Fournier*, *supra*, at p. 320).

It was contended, however, by the appellant and by supporting intervenants that the Nova Scotia Board was merely exercising a preventive power, no penalty or punishment being involved, no offence having been created. It is true, of course, that no penalty or punishment is involved in the making of an order prohibiting the exhibition of a film, but it is ingenuous to say that no offence is created when a licensee who disobeyed the order would be at risk of a cancellation of his licence and at risk of a penalty and any one else who proposed to exhibit the film publicly would likewise be liable to a penalty. Indeed, the contention invites this Court to allow form to mask substance and amounts to an assertion that the provincial legislature may use the injunction or prohibitory order as a means of controlling conduct or performances or exhibitions, doing by prior restraint what it could not do by defining an offence and prescribing *post facto* punishment. This was attempted in the Ontario legislation that was considered and held unconstitutional in *Attorney-General of Ontario v.*

suite d'un spectacle ou d'une représentation immorale, blasphématoire ou indécente, était invalide à la lumière de l'art. 163 actuel du *Code criminel*. Les dispositions du règlement municipal étudiées dans l'affaire *St. Leonard v. Fournier* sont semblables aux dispositions de l'art. 32 du Règlement qui, avec l'art. 20 de la Loi de la Nouvelle-Écosse, prévoit comme sanction l'annulation des permis.

Ce n'est pas une situation où des conséquences d'ordre civil se rattachent à la conduite criminelle définie et sanctionnée en vertu de la loi fédérale comme dans l'affaire *McDonald v. Down*¹⁷. Il s'agit ici d'un cas où un tribunal créé par la province définit lui-même ce qui est légal, ce qui est permis et ce qui ne l'est pas. C'est, à mon avis, un empiétement direct sur le domaine du droit criminel. Au mieux, la législation contestée a pour but de compléter le droit criminel édicté par le Parlement, ce qui est interdit: voir l'arrêt *Johnson c. Procureur général de l'Alberta*¹⁸, le juge Rand à la p. 138 (voir aussi *St. Leonard v. Fournier*, précité, à la p. 320).

Cependant, l'appellant et les intervenants qui l'appuient ont allégué que la Commission ne faisait qu'exercer un pouvoir préventif, sans pénalité ni sanction et sans qu'aucune infraction ne soit créée. Il est vrai, bien sûr, que le prononcé d'une ordonnance interdisant la projection d'un film n'entraîne ni pénalité ni sanction, mais peut-on dire vraiment qu'aucune infraction n'est créée quand le détenteur d'un permis qui contrevient à l'ordonnance risque l'annulation de son permis et une amende et que quiconque envisage de projeter le film publiquement est également passible d'une amende. En fait, par cette argumentation, on demande à la Cour de permettre que la forme l'emporte sur le fond. Cela revient à dire que la législature provinciale peut faire appel à l'injonction ou à une ordonnance prohibitive pour contrôler certaines conduites, représentations ou projections, en faisant, par une interdiction préalable, ce qu'elle ne peut pas faire en définissant une infraction et en en fixant la sanction a posteriori. C'était le résultat recherché dans une loi ontarienne examinée dans

¹⁷ (1939), 71 C.C.C. 179 aff'd 75 C.C.C. 404.

¹⁸ [1954] S.C.R. 127.

¹⁷ (1939), 71 C.C.C. 179 conf. par 75 C.C.C. 404.

¹⁸ [1954] R.C.S. 127.

*Koynok*¹⁹ (judgment set aside on appeal on other grounds: see [1941] 1 D.L.R. 554n), legislation authorizing the Attorney-General to obtain an injunction restraining the publication of printed matter which continuously or repeatedly publishes writings that are obscene or immoral. The short answer, in any event, to the provincial contention is that given by the Privy Council in *Attorney-General of Ontario v. Canada Temperance Federation*²⁰, at p. 207 where Viscount Simon noted that "to legislate for prevention appears to be on the same basis as legislation for cure", a proposition that was applied by this Court in *Goodyear Tire & Rubber Co. of Canada Ltd. v. The Queen*²¹, at p. 309.

It does not follow from all of the foregoing that provincial legislative authority may not extend to objects where moral considerations are involved, but those objects must in themselves be anchored in the provincial catalogue of powers and must, moreover, not be in conflict with valid federal legislation. It is impossible in the present case to find any such anchorage in the provisions of the Nova Scotia Statute that are challenged, and this apart from the issue of conflict which, I think, arises in relation to ss. 159 and 163 of the *Criminal Code*. What is asserted, by way of tying the challenged provisions to valid provincial regulatory control, is that the Province is competent to licence the use of premises, and entry into occupations, and may in that connection determine what shall be exhibited in those premises. This hardly touches the important issue raised by the present case and would, if correct, equally justify control by the Province of any conduct and activity in licensed premises even if not related to the property aspect of licensing, and this is patently indefensible. Moreover, what is missing from this assertion by the appellant is a failure to recognize that the censorship of films takes place without relation to any premises and is a direct prior control of public

l'affaire *Le procureur général de l'Ontario c. Koynok*¹⁹ et jugée inconstitutionnelle (le jugement a été infirmé en appel pour d'autres motifs: voir [1941] 1 D.L.R. 554n). Elle autorisait le procureur général à obtenir une injonction pour interdire la publication d'imprimés qui, de façon continue ou répétée, présentent des écrits obscènes ou immoraux. En tout état de cause, l'argumentation de la province trouve sa réponse dans l'arrêt du Conseil privé, *Le procureur général de l'Ontario c. Canada Temperance Federation*²⁰, à la p. 207, où le vicomte Simon fit remarquer que: [TRADUCTION] «des raisons qui motivent une législation préventive semblent être les mêmes que celles qui motivent une législation curative.» Cette déclaration a été appliquée par cette Cour dans l'arrêt *Goodyear Tire & Rubber Co. of Canada Ltd. c. La Reine*²¹, à la p. 309.

Il ne découle pas de ce qui précède que le pouvoir législatif provincial ne peut s'étendre à des questions impliquant des considérations morales, mais il faut que ces questions soient elles-mêmes rattachées aux pouvoirs provinciaux et qu'en plus, elles ne soient pas en conflit avec la législation fédérale valide. En l'espèce, il est impossible de trouver pareil lien dans les dispositions législatives attaquées, même indépendamment de la question litigieuse qui, à mon avis, se soulève relativement aux art. 159 et 163 du *Code criminel*. Ce qu'on affirme en liant les dispositions attaquées à un pouvoir provincial de réglementation, c'est que la province a compétence pour accorder des permis pour l'usage de locaux et la prise de possession, et peut à cet égard décider ce qui sera présenté dans ces locaux. Cette assertion a fort peu à voir avec l'importante question en l'espèce et, si elle était fondée, elle justifierait également le contrôle par la province de toute conduite et activité dans des locaux régis par un permis, même si cette conduite ou activité était sans aucun rapport avec l'aspect réglementation de la «propriété» effectuée par le permis, ce qui est manifestement insoutenable. De plus, cette allégation de l'appelante ne tient pas compte du fait que la censure des films se fait

¹⁹ [1941] 1 D.L.R. 548.

²⁰ [1946] A.C. 193.

²¹ [1956] S.C.R. 303.

¹⁹ [1941] 1 D.L.R. 548.

²⁰ [1946] A.C. 193.

²¹ [1956] R.C.S. 303.

taste. *Bédard v. Dawson*²², which was heavily relied on by the appellant, does not assist the provincial contention because there, in the view of this Court at the time, the challenged provincial legislation related to the occupation and enjoyment of premises, and it was distinguished on that account from the wider legislation that was invalidated by this Court in *Switzman v. Elbling, supra*. For similar reasons, the appellant can find no comfort in *R. v. Telegram Publishing Co. Ltd.*²³, holding that prohibition of liquor advertising could be validly enacted as part of the scheme of control of the sale of liquor in the Province, a matter which itself fell within provincial competence. *Benson and Hedges (Canada) Ltd. v. Attorney-General of British Columbia*²⁴ is of the same order, and likewise does not touch the present case. Distinguishable on the same ground of a valid provincial scheme of liquor control is *R. v. Skagstead and Skagstead*²⁵, where the prohibition against being disorderly in licensed premises, operating *post facto*, fortified the scheme of control of liquor licensees whose licence would be in jeopardy if disorderliness was permitted on the licensed premises. *Millar v. The Queen*²⁶ was also urged by the appellant as relevant but I note that it involved a by-law against permitting gambling in licensed premises directed against the licensee, again *post facto*, and hence is distinguishable even if it be taken as correctly decided, there being a strong dissent in the case.

Much more relevant here than the principle sought to be applied on the basis of *Bédard v. Dawson, supra*, is that which is reflected in *Henry Birks and Sons (Montreal) Ltd. v. Montreal*²⁷. In invalidating provincial prohibitory legislation

indépendamment des locaux et que c'est un contrôle préalable direct du goût du public. L'arrêt *Bédard c. Dawson*²², sur lequel s'est fortement appuyé l'appelante n'est d'aucun secours à la province car, selon l'opinion de cette Cour à l'époque, la législation provinciale attaquée portait sur l'occupation et la jouissance des lieux, ce qui la distinguait de la législation plus large déclarée invalide par cette Cour dans l'arrêt *Switzman c. Elbling*, précité. Pour des raisons semblables, l'appelante ne peut s'appuyer sur l'arrêt *R. v. Telegram Publishing Co. Ltd.*²³, qui a décidé que la province peut légiférer pour interdire la publicité de boissons alcooliques dans le cadre d'un projet de contrôle de la vente de boissons alcooliques dans la province, sujet qui relève en lui-même de la compétence provinciale. L'arrêt *Benson and Hedges (Canada) Ltd. c. Le procureur général de la Colombie-Britannique*²⁴ est dans la même veine, et ne concerne pas non plus l'affaire présente. On peut distinguer pour le même motif, c'est-à-dire un projet provincial valide de contrôle des boissons alcooliques, l'arrêt *R. v. Skagstead and Skagstead*²⁵ où l'interdiction de troubler l'ordre public dans les locaux régis par un permis, avec effet *a posteriori*, venait renforcer le contrôle exercé sur les détenteurs de permis qui pouvaient le perdre si l'ordre public était troublé dans les locaux visés. L'appelante fait également valoir que l'arrêt *Millar v. The Queen*²⁶ s'applique ici, mais il s'agissait d'un règlement municipal visant les titulaires de permis et interdisant les jeux d'argent dans des lieux régis par un permis, encore *a posteriori*. A supposer que la décision rendue soit correcte malgré une forte dissidence, cet arrêt doit donc être distingué de la présente affaire.

Le principe qui se dégage de l'arrêt *Henry Birks and Sons (Montréal) Ltd. c. Montréal*²⁷ est beaucoup plus pertinent que les principes invoqués en l'espèce en s'appuyant sur l'arrêt *Bédard c. Dawson* (précité). En déclarant invalide une loi

²² [1923] S.C.R. 681.

²³ (1960), 25 D.L.R. (2d) 471 (Ont.).

²⁴ (1975), 5 W.L.R. 32.

²⁵ [1964] 2 C.C.C. 295 (Man. C.A.).

²⁶ [1954] 1 D.L.R. 148 (Man. C.A.).

²⁷ [1955] S.C.R. 799.

²² [1923] R.C.S. 681.

²³ (1960), 25 D.L.R. (2d) 471 (Ont.).

²⁴ (1975), 5 W.L.R. 32.

²⁵ [1964] 2 C.C.C. 295 (Man C.A.).

²⁶ [1954] 1 D.L.R. 148 (Man C.A.).

²⁷ [1955] R.C.S. 799.

directed to compulsory observance of certain religious or feast days this Court made it clear that a tenuous connection with property (the operation of shops and businesses) will not save provincial legislation which is paramountly directed to religious or moral observance. Even the tenuous connection with property in the *Birks* case is absent here. Similarly relevant is *R. v. Hayduck*²⁸ where provincial legislation making it an offence for a man to register at a hotel with a woman falsely held out to be his wife was struck down, nothing in the legislation touching the hotel operator.

It is not enough to save the challenged prohibitory provisions of the Nova Scotia Statute, if they are otherwise invalid, that they are part of a legislative scheme which embraces licensing of theatres and of motion picture projectionists. As I have already noted, the provisions now challenged go beyond the licensing provisions and engage the public directly. The position here is no different from that presented in relation to federal legislation in *MacDonald v. Vapour Canada Ltd.*²⁹ where a provision in the *Trade Marks Act* characterized as unrelated to matters within federal competence, was not saved because of its alleged affinity with the general scheme of the Act.

This is not the first time that the Courts have been faced with the problem of assessing the validity of broadly-drawn provincial legislation and of determining, in line with the preferable approach in such cases, whether it can reasonably be confined to matters within provincial competence. That can properly be done in cases like *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*³⁰ where the marketing or other regulatory scheme, although on its face susceptible of an extra-provincial application, is restricted to intra-provincial transactions. Another illustration, more germane and still outside the present case, is *McKay v. The*

provinciale prohibitive visant à rendre obligatoire l'observance de certaines fêtes religieuses, cette Cour a dit clairement que même un faible lien avec la propriété (l'exploitation de boutiques et d'entreprises) ne sauvera pas la législation provinciale qui vise principalement l'observance religieuse et morale. Le faible lien avec la propriété que l'on trouvait dans l'arrêt *Birks*, n'existe pas ici. L'arrêt *R. v. Hayduck*²⁸ est tout aussi pertinent. On a annulé la loi provinciale aux termes de laquelle commettait une infraction un homme qui s'inscrivait à un hôtel avec une femme en la déclarant faussement comme son épouse, parce que rien dans la législation ne concernait l'exploitant de l'hôtel.

Si elles sont autrement invalides, il ne suffit pas pour épargner les dispositions prohibitives attaquées de la Loi de la Nouvelle-Écosse qu'elles fassent partie d'un ensemble législatif comprenant l'octroi de permis aux salles de spectacle et aux projectionnistes. Comme je l'ai déjà mentionné les dispositions contestées vont plus loin que l'octroi de permis car elles touchent directement le public. La situation ici est similaire à celle de la loi fédérale dans l'affaire *MacDonald c. Vapour Canada Ltd.*²⁹ où une disposition de la *Loi sur les marques de commerce*, jugée sans rapport avec des matières de compétence fédérale, n'a pas été épargnée parce qu'elle était prétendument liée à l'économie générale de la Loi.

Ce n'est pas la première fois que les tribunaux ont à évaluer la validité d'une loi provinciale rédigée en termes généraux et à décider, comme c'est préférable dans des cas de ce genre, si elle peut raisonnablement être restreinte à des matières ressortissant à la compétence provinciale. On peut le faire dans des arrêts comme *Shannon c. Lower Mainland Dairy Products Board*³⁰, où la réglementation d'opérations commerciales, bien qu'apparemment susceptible d'une application extra-provinciale, est limitée à des opérations intra-provinciales. Un autre exemple plus approprié mais encore étranger à la présente affaire est l'arrêt

²⁸ [1938] O.R. 653.

²⁹ [1977] 2 S.C.R. 134.

³⁰ [1938] A.C. 708.

²⁸ [1938] O.R. 653.

²⁹ [1977] 2 R.C.S. 134.

³⁰ [1938] A.C. 708.

*Queen*³¹ where a municipal zoning by-law prohibiting signs on residential property was construed by the majority of this Court to be inapplicable to the posting of federal election signs, this being a matter outside of provincial competence.

For all the foregoing reasons I would dismiss this appeal and answer the constitutional question in the negative. The respondent is entitled to its costs in this Court but there will be no costs to or against any of the intervenants. In view of the conclusion to which I have come on the basis of the federal criminal law power and the exercise thereof, I find it unnecessary to consider the larger issue, raised but not pressed by the intervenant the Canadian Civil Liberties Association, of the relation of censorship to free speech and the constitutional authority in that respect of Parliament and the provincial Legislatures.

The judgment of Martland, Ritchie, Pigeon, Beetz and de Grandpré JJ. was delivered by

RITCHIE J.—This is an appeal brought with leave of this Court from a judgment of the Appeal Division of the Supreme Court of Nova Scotia rendered pursuant to an application made at the instance of the respondent McNeil whose standing to initiate the proceedings in a representative capacity on behalf of other Nova Scotians was confirmed by order of this Court (see [1976] 2 S.C.R. 265).

The respondent's application was for a declaration that certain sections of the *Theatres and Amusements Act*, R.S.N.S. 1967 c. 304 as amended, and certain Regulations made thereunder were *ultra vires* and beyond the legislative competence of the Province of Nova Scotia.

The exciting cause of the application appears to have been the exercise by the Nova Scotia Amusements Regulation Board (hereinafter referred to as "the Board") of the authority which the Act purports to confer on it, to prevent a film entitled "Last Tango in Paris" from being exhibited in the theatres of Nova Scotia.

³¹ [1965] S.C.R. 798.

*McKay c. La Reine*³¹, où la majorité des juges de cette Cour ont statué qu'un règlement municipal interdisant tout écriteau sur des propriétés résidentielles ne s'applique pas aux affiches électorales fédérales parce que cette matière échappe à la compétence provinciale.

Pour tous ces motifs, je suis d'avis de rejeter ce pourvoi et de répondre à la question constitutionnelle par la négative. L'intimé aura droit à ses dépens dans cette Cour, mais il n'y aura pas d'adjudication de dépens en faveur des intervenants ni contre eux. Compte tenu de ma conclusion fondée sur les pouvoirs fédéraux en matière de droit criminel, je ne crois pas nécessaire d'étudier la question plus large qu'a soulevée, sans insister, l'Association canadienne des libertés civiles, quant aux rapports entre la censure et la liberté d'expression et quant au pouvoir constitutionnel du Parlement et des législatures provinciales à cet égard.

Le jugement des juges Martland, Ritchie, Pigeon, Beetz et de Grandpré a été rendu par

LE JUGE RITCHIE—Pourvoi est interjeté, sur autorisation, d'un arrêt de la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, prononcé sur une demande présentée par l'intimé McNeil dont la qualité pour agir au nom des autres citoyens de la Nouvelle-Écosse a été confirmée par décision de cette Cour (voir [1976] 2 R.C.S. 265).

L'intimé demande que la *Theatres and Amusements Act*, R.S.N.S. 1967, c. 304 et ses modifications, et certains règlements y afférents soient déclarés *ultra vires* et hors de la compétence législative de la province de la Nouvelle-Écosse.

C'est l'exercice par la Nova Scotia Amusements Regulation Board (ci-après appelée «la Commission») du pouvoir que la Loi lui confère d'interdire la projection du film «Dernier tango à Paris» dans les cinémas de la Nouvelle-Écosse qui est à l'origine de cette demande.

³¹ [1965] R.C.S. 798.

It is the statutory provisions purporting to authorize the Board to regulate and control the film industry within the Province of Nova Scotia according to standards fixed by it, which are challenged by the respondent on the ground that the citizens of Nova Scotia are thereby denied, on moral grounds, their right to exercise their freedom of choice in the viewing of films and theatre performances which might otherwise be available to them, and it is further alleged that the legislation constitutes an invasion of fundamental freedoms.

The questions raised by the application were reserved for the consideration of the Appeal Division by order of Mr. Justice Hart made pursuant to s. 30(3) of the *Judicature Act*, c. 2 of the Statutes of Nova Scotia, 1972, and that Division having reserved its decision granted the following Order:

IT IS HEREBY DECLARED that the words 'prohibiting' in Sections 2(1)b and 2(1)g and subsections (2) and (3) of Section 3 of the *Theatres and Amusements Act* are null and void and of no effect being *ultra vires* the legislature of Nova Scotia.

IT IS FURTHER DECLARED that regulations 4, 5(1), 13, 18 and 32 made pursuant to the *Theatres and Amusements Act* are null and void and of no effect being *ultra vires* the legislature of Nova Scotia; . . .

I should say that I have had the benefit of reading the reasons for judgment prepared for delivery by the Chief Justice in which he has recited the relevant sections of the Act and of the Regulations made thereunder which relieves me of the task of reproducing them once again and at the same time enables me to refer to such sections and Regulations as I find necessary for the development of these reasons in the knowledge that they will be read in their proper context.

In all such cases the Court cannot ignore the rule implicit in the proposition stated as early as 1878 by Mr. Justice Strong in *Severn v. The Queen*³², at p. 103, that any question as to the validity of provincial legislation is to be approached on the assumption that it was validly

L'intimé attaque les dispositions de la Loi qui autorisent la Commission à réglementer et contrôler l'industrie du cinéma dans les limites de la Nouvelle-Écosse selon des normes qu'elle établit. L'intimé prétend qu'on refuse ainsi aux citoyens de la Nouvelle-Écosse, pour des raisons morales, l'exercice de leur liberté de choisir parmi les films et représentations théâtrales qui pourraient leur être offerts, ceux qu'ils veulent voir, et en outre que la Loi porte atteinte à leurs libertés fondamentales.

Une ordonnance du juge Hart prononcée aux termes du par. 30(3) de la *Judicature Act*, c. 2 des Statuts de la Nouvelle-Écosse, 1972, a renvoyé les questions soulevées par la demande à l'examen de la Division d'appel qui, après avoir pris l'affaire en délibéré, a rendu l'arrêt suivant:

[TRADUCTION] IL EST DÉCLARÉ PAR LA PRÉSENTE que le mot «interdiction» aux alinéas 2(1)b) et 2(1)g) et les paragraphes 3(2) et (3) de la *Theatres and Amusements Act* sont nuls et de nul effet, car ils sont *ultra vires* de la législature de la Nouvelle-Écosse.

IL EST DE PLUS DÉCLARÉ que les articles 4, 5(1), 13, 18 et 32 du Règlement édicté aux termes de la *Theatres and Amusements Act*, sont nuls et de nul effet, car ils sont *ultra vires* de la législature de la Nouvelle-Écosse; . . .

Je dois dire que j'ai eu l'avantage de lire les motifs rédigés par le Juge en chef, dans lesquels il cite les articles pertinents de la Loi et du Règlement, ce qui m'évite de les reproduire de nouveau et me permet d'y référer quand je le jugerai nécessaire pour l'exposé de ces motifs en sachant qu'ils seront lus dans leur contexte.

Dans des affaires de ce genre, la Cour ne peut négliger la règle énoncée dès 1878 par le juge Strong dans l'arrêt *Severn c. La Reine*³², à la p. 103, selon laquelle il faut aborder toute question relative à la validité d'une loi provinciale en presumant qu'elle est valide. Comme l'a dit le juge

³² (1878), 2 S.C.R. 70.

³² (1878), 2 R.C.S. 70.

enacted. As was said by Fauteux J., as he then was, in the *Reference re The Farm Products Marketing Act*³³, at p. 255:

There is a *presumptio juris* as to the existence of the *bona fide* intention of a legislative body to confine itself to its own sphere and a presumption of similar nature that general words in a statute are not intended to extend its operation beyond the territorial authority of the Legislature.

When the Act and the Regulations are read as a whole, I find them to be primarily directed to the regulation, supervision and control of the film business within the Province of Nova Scotia, including the use and exhibition of films in that Province. To this end the impugned provisions are in my view enacted for the purpose of reinforcing the authority vested in a provincially appointed Board to perform the task of regulation which includes the authority to prevent the exhibition of films which the Board, applying its own local standards, has rejected as unsuitable for viewing by provincial audiences. This legislation is concerned with dealings in and the use of property (i.e. films) which take place wholly within the Province and in my opinion it is subject to the same considerations as those which were held to be applicable in such cases as *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*³⁴, *Home Oil Distributors Limited v. A.G. of British Columbia*³⁵ and *Caloil Inc. v. Attorney General of Canada*³⁶.

In the *Shannon* case, the Natural Products Marketing legislation was put in issue as constituting an encroachment on "the regulation of trade and commerce" a subject assigned exclusively to the Parliament of Canada by s. 91(2), and in the course of delivering the opinion of the Judicial Committee, Lord Atkin had occasion to say of this ground:

It is sufficient to say upon the first ground that it is apparent that the legislation in question is confined to regulating transactions that take place wholly within the Province, and are therefore within the sovereign powers

Fauteux, alors juge puîné, dans *Le renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act*³³, à la p. 255:

[TRADUCTION] Il y a une présomption légale quant à l'existence de la bonne foi avec laquelle un corps législatif a l'intention de se limiter à son propre domaine d'activité et il existe une présomption de nature semblable selon laquelle les termes généraux d'une loi n'ont pas pour objet de la faire s'appliquer au-delà de la compétence territoriale du législateur.

La Loi et le Règlement pris globalement me semblent principalement orientés vers la réglementation, la surveillance et le contrôle de l'industrie du cinéma dans la province de la Nouvelle-Écosse, y compris l'utilisation et la projection de films. Dans cette optique, les dispositions attaquées me semblent édictées pour renforcer le pouvoir de réglementation conféré à un organisme provincial, notamment le pouvoir d'interdire la projection de films qui, selon les normes locales appliquées par la Commission, ne peuvent être exhibés au public de la province. Cette loi vise le commerce et l'utilisation de biens (c.-à-d. de films) situés entièrement dans les limites de la province et, à mon avis, elle est assujettie aux mêmes conditions de validité que celles qui ont été jugées applicables dans des arrêts tels que *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*³⁴, *Home Oil Distributors Limited c. Le procureur général de la Colombie-Britannique*³⁵ et *Caloil Inc. c. Le procureur général du Canada*³⁶.

Dans l'arrêt *Shannon*, une loi concernant la commercialisation de produits naturels était contestée au motif qu'elle empiétait sur la «réglementation des échanges et du commerce», une matière ressortissant exclusivement au Parlement du Canada aux termes du par. 91(2). En exposant l'opinion du Comité judiciaire, voici ce que lord Atkin a dit sur ce point:

[TRADUCTION] Il suffit de dire, au sujet de ce premier motif, qu'il est manifeste que la loi en question se borne à la réglementation des opérations qui ont lieu entièrement dans la province et qui, par conséquent,

³³ [1957] S.C.R. 198.

³⁴ [1938] A.C. 708.

³⁵ [1940] S.C.R. 444.

³⁶ [1971] S.C.R. 543.

³³ [1957] R.C.S. 198.

³⁴ [1938] A.C. 708.

³⁵ [1940] R.C.S. 444.

³⁶ [1971] R.C.S. 543.

granted to the Legislature in that respect by s. 92 of the British North America Act.

More recently, in commenting on that case and the *Home Oil* case (*supra*) Mr. Justice Pigeon had occasion to say in *Caloil Inc. v. Attorney General of Canada*³⁷, at p. 549:

It is to be noted that the *Shannon* and *Home Oil* cases both dealt with the validity of provincial regulation of local trades. They hold that provincial authority over transactions taking place wholly within the province is, as a rule, applicable to products imported from another country, or brought in from another province, as well as to local products. However, it must be borne in mind that the division of constitutional authority under the Canadian Constitution often results in overlapping legislation.

It will be seen that, in my opinion, the impugned legislation constitutes nothing more than the exercise of provincial authority over transactions taking place wholly within the province and it applies to the "regulating, exhibition, sale and exchange of films" whether those films have been imported from another country or not.

We are concerned however in this appeal with a decision of the Appeal Division of the Supreme Court of Nova Scotia in which the majority quite clearly struck down the legislation as *ultra vires* on the sole ground that it was concerned with morality and as such constituted an invasion of the criminal law field reserved to the exclusive legislative authority of Parliament under s. 91(27) of the *B.N.A. Act*.

The following passage from the reasons for judgment of the judges concerned serve to indicate the narrow basis on which they proceeded. In my view this is most clearly stated by Mr. Justice Cooper when he says:

Although the *Amusements Regulation Board* gave no reasons for placing 'Last Tango in Paris' in the so-called rejected classification and thus prohibiting the showing of this film in theatres in this Province I think it clear from the material before us that this action was taken because the film was considered by the Board to offend against acceptable standards of morality.

³⁷ [1971] S.C.R. 543.

relèvent des pouvoirs souverains assignés sous ce rapport à la législature par l'article 92.

Plus récemment, en commentant cet arrêt-là et l'arrêt *Home Oil* (précité), le juge Pigeon a dit ceci dans l'affaire *Caloil Inc. c. Le procureur général du Canada*³⁷, à la p. 549:

Il faut signaler que les affaires *Shannon* et *Home Oil* traitaient toutes deux de la validité de règlements provinciaux visant des commerces locaux. Il y a été décidé que la compétence provinciale, en matière de transactions ayant lieu entièrement dans les limites de la province, s'étend ordinairement aux produits en provenance d'un autre pays ou d'une autre province, aussi bien qu'aux produits locaux. Toutefois, on doit se rappeler que le partage de la compétence constitutionnelle, prévu par la Constitution canadienne, a souvent comme conséquence un chevauchement de législation.

Nous verrons qu'à mon avis, la législation attaquée constitue seulement l'exercice d'une compétence provinciale sur des opérations ayant lieu entièrement dans les limites de la province et qu'elle s'applique à la «réglementation, à la projection, à la vente et à l'échange de films», que ces films soient ou non importés.

Cependant ce pourvoi attaque un arrêt de la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse où la majorité a manifestement jugé la législation *ultra vires* au seul motif qu'elle se rapporte à la moralité et, de ce fait, empiète sur le domaine du droit criminel qui ressortit exclusivement à la compétence législative du Parlement en vertu du par. 91(27) de l'*A.A.N.B.*

L'extrait suivant des motifs des juges de la majorité illustre bien le fondement étroit sur lequel ils ont procédé. A mon avis, cela ressort très clairement de la déclaration du juge Cooper que voici:

[TRADUCTION] Bien que l'*Amusements Regulation Board* n'ait pas motivé sa décision de mettre «Dernier tango à Paris» dans la catégorie censurée et d'interdire ainsi la projection de ce film dans les cinémas de cette province, il ressort clairement du dossier que la Commission a pris cette décision parce qu'elle jugeait que le film portait atteinte aux normes acceptables de moralité.

³⁷ [1971] R.C.S. 543.

This leads me to what in my opinion is the sole issue before us in this appeal, namely, has the legislature of this Province power to enact legislation under which a board or any other body or person may, in the interests of public morality, be authorized to prohibit the showing of a film or is the power to enact such legislation solely reserved for the Parliament of Canada? The short answer to this question is that the field of public morals is an aspect of criminal law which falls within the exclusive jurisdiction of the Parliament of Canada under s. 91(27) of the *British North America Act*, . . .

The same question was answered by Chief Justice MacKeigan in the following terms:

Censorship of this type is obviously directed at obscenity and other immoral exhibitions. Provincial legislation purporting to make such exhibitions offences punishable by prosecution would indisputably be a direct and invalid invasion of the federal criminal field.

Mr. Justice Coffin expressed himself to the same effect saying:

I am limiting my conclusions to the jurisdictional point that the legislation is valid criminal law and I am not entering the field of fundamental freedoms.

Mr. Justice MacDonald on the other hand, while agreeing with the other members of the Court, expressed the view that the legislation was *ultra vires* on the further ground, which had been advanced by the applicant, that it was potentially offensive as constituting "an unwarranted and illegal intrusion upon the fundamental freedoms of the citizens of Canada and in particular the Province of Nova Scotia."

As the latter ground formed no part of the reasoning upon which the judgment appealed from is based, I think it more satisfactory to proceed first to a consideration of the morality issue.

Although no reasons were given by the Board for the rejection of "Last Tango in Paris", all members of the Appeal division were satisfied that its exhibition was prohibited on moral grounds and under all the circumstances I think it to be apparent that this was the case. In any event, I am satisfied that the Board is clothed with authority to fix its own local standards of morality in decid-

Cela m'amène à la seule question que soulève, à mon avis, cet appel: la législature de cette province a-t-elle le pouvoir d'adopter une loi qui permette à une commission ou à un autre organisme ou personne d'interdire, dans l'intérêt de la moralité publique, la projection d'un film ou le pouvoir d'adopter pareille loi relève-t-il exclusivement du Parlement du Canada? Il suffit de répondre que le domaine de la moralité publique est un aspect du droit criminel qui relève de la compétence exclusive du Parlement du Canada en vertu du par. 91(27) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, . . .

Voici la réponse donnée par le juge en chef MacKeigan à la même question:

[TRADUCTION] Ce genre de censure vise clairement l'obscénité et autres manifestations immorales. Une loi provinciale qui aurait pour effet d'en faire des infractions punissables sur poursuite serait incontestablement un empiétement direct et illégal sur le domaine criminel fédéral.

Le juge Coffin opine dans le même sens:

[TRADUCTION] Je limite mes conclusions à la question juridictionnelle et déclare que la législation constitue du droit criminel valide; je n'évoquerai donc pas le domaine des libertés fondamentales.

Par ailleurs, tout en partageant l'avis des autres membres de la Cour, le juge MacDonald a déclaré la loi *ultra vires* pour l'autre motif invoqué par le requérant, savoir qu'elle pouvait constituer [TRADUCTION] «une atteinte illégale et injustifiée aux libertés fondamentales des citoyens du Canada et en particulier de ceux de la province de Nouvelle-Écosse».

Puisqu'on ne retrouve pas ce motif dans le raisonnement sur lequel se fonde le jugement porté en appel, je crois préférable de procéder d'abord à l'examen de la question de la moralité.

Bien que la Commission n'ait pas motivé l'interdiction du film «Dernier tango à Paris», tous les membres de la Division d'appel étaient convaincus qu'on en avait prohibé la projection pour des raisons morales et, vu toutes les circonstances, il me semble que c'est manifestement le cas. De toute façon, je suis convaincu que la Commission a le pouvoir d'établir ses propres normes locales de

ing whether a film is to be rejected or not for local viewing.

Simply put, the issue raised by the majority opinion in the Appeal Division is whether the Province is clothed with authority under s. 92 of the *British North America Act* to regulate the exhibition and distribution of films within its own boundaries which are considered unsuitable for local viewing by a local Board on grounds of morality or whether this is a matter of criminal law reserved to Parliament under s. 91(27).

In the present context, the question of whether or not the impugned legislation encroaches on the criminal law authority is, in my opinion, best approached in light of the statement made by Kerwin, C.J., in the course of his reasons for judgment in the *Lord's Day Alliance*³⁸, at p. 503, where he said:

In constitutional matters there is no general area of criminal law and in every case the pith and substance of the legislation in question must be looked at.

Under the authority assigned to it by s. 91(27), the Parliament of Canada has enacted the *Criminal Code*, a penal statute the end purpose of which is the definition and punishment of crime when it has been proved to have been committed.

On the other hand, the *Theatres and Amusements Act* is not concerned with creating a criminal offence or providing for its punishment, but rather in so regulating a business within the Province as to prevent the exhibition in its theatres of performances which do not comply with the standards of propriety established by the Board.

The areas of operation of the two statutes are therefore fundamentally different on dual grounds. In the first place, one is directed to regulating a trade or business where the other is concerned with the definition and punishment of crime; and in the second place, one is preventive while the other is penal.

As the decision of the Appellate Division depends upon equating morality with criminality, I

morality pour décider si un film doit être présenté ou non à un public local.

En somme, la question soulevée par l'opinion de la majorité en Division d'appel est de savoir si la province est investie, en vertu de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, du pouvoir de réglementer sur son territoire la projection et la distribution de films qu'une commission locale estime ne pas convenir au public local pour des raisons de moralité ou s'il s'agit là d'une matière relevant du droit criminel et ressortissant au Parlement en vertu du par. 91(27).

Dans le contexte actuel, il faut à mon avis aborder la question de savoir si la loi attaquée empiète sur le domaine du droit criminel à la lumière de la déclaration faite par le juge en chef Kerwin dans l'arrêt *Lord's Day Alliance*³⁸, à la p. 503:

[TRADUCTION] Il n'y a pas, en matière constitutionnelle, de domaine général du droit criminel, et l'on doit rechercher dans chaque cas le caractère véritable de la législation en question.

En vertu du pouvoir que lui attribue le par. 91(27), le Parlement du Canada a édicté le *Code criminel*, une loi pénale dont le but ultime est de définir et de punir le crime dont on a prouvé la perpétration.

En revanche, la *Theatres and Amusements Act* ne vise ni à créer ni à punir une infraction criminelle, mais à réglementer une entreprise dans les limites de la province de façon à prévenir la présentation dans les salles de spectacle de représentations qui ne répondent pas aux normes de décence établies par la Commission.

Les champs d'application de ces deux lois diffèrent donc fondamentalement pour deux motifs. En premier lieu, l'une vise la réglementation d'un commerce ou d'une entreprise alors que l'autre définit le crime et le sanctionne; en second lieu, l'une est préventive alors que l'autre est pénale.

Puisque la décision de la Division d'appel est fondée sur la correspondance entre moralité et

³⁸ [1959] S.C.R. 497.

³⁸ [1959] R.C.S. 497.

think it desirable at this stage to refer to the definitive statement made by Lord Atkin in this regard in the course of his reasons for judgment in *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General of Canada*³⁹, where he said, at p. 324:

Morality and criminality are far from coextensive; nor is the sphere of criminality necessarily part of a more extensive field covered by morality—unless the moral code necessarily disapproves all acts prohibited by the State, in which case the argument moves in a circle. It appears to their Lordships to be of little value to seek to confine crimes to a category of acts which by their very nature belong to the domain of ‘criminal jurisprudence’; . . .

I share the opinion expressed in this passage that morality and criminality are far from coextensive and it follows in my view that legislation which authorizes the establishment and enforcement of a local standard of morality in the exhibition of films is not necessarily “an invasion of the federal criminal field” as Chief Justice MacKeigan thought it to be in this case.

Even if I accepted the view that the impugned legislation is concerned with criminal morality, it would still have to be noted that it is preventive rather than penal and the authority of the Province to pass legislation directed towards prevention of crime is illustrated by the case of *Bédard v. Dawson*⁴⁰, which was concerned with the validity of a statute of the Province of Quebec entitled “An Act respecting the owners of houses used as disorderly houses”, by which the judge was authorized to order the closing of a disorderly house. The legislation was held to be *intra vires* on the ground that it was concerned with property within the Province and Mr. Justice Anglin said, at p. 685:

... I am of the opinion that this statute in no wise impinges on the domain of criminal law but is concerned exclusively with the control and enjoyment of property and the safeguarding of the community from the consequences of an illegal and injurious use being made of it—a pure matter of civil right. In my opinion in enacting the statute now under consideration the legislature exercised the power which it undoubtedly possesses to

criminalité, il est bon de citer ici la déclaration par laquelle lord Atkin règle la question dans l’arrêt *Proprietary Articles Trade Association c. Procureur général du Canada*³⁹, à la p. 324:

[TRADUCTION] La moralité et la criminalité sont loin d’être la même chose; de même, la criminalité ne fait pas nécessairement partie d’un domaine plus étendu qui serait la moralité, à moins que la morale courante ne désapprouve nécessairement tous les actes interdits par l’État, auquel cas on se trouve dans un cercle vicieux. Il apparaît assez vain à leurs Seigneuries de chercher à confiner les crimes à une catégorie d’actes qui, de par leur nature véritable, appartiennent au domaine du «droit criminel»; . . .

Je partage l’opinion exprimée dans cet extrait: la moralité et la criminalité ne sont pas une même chose et, par conséquent, toute législation qui permet d’établir et d’appliquer des normes locales de moralité dans la projection de films n’est pas nécessairement, à mon avis, «un empiétement dans le domaine du droit criminel» comme le croyait en l’espèce le juge en chef MacKeigan.

Même si j’acceptais l’opinion selon laquelle la législation attaquée vise l’aspect criminel de la moralité, il faudrait encore souligner son caractère préventif et non pénal. L’arrêt *Bédard c. Dawson*⁴⁰ illustre bien le pouvoir d’une province de légiférer pour prévenir le crime. Il s’agissait là de la validité d’une loi de la province de Québec, la «Loi concernant les propriétaires de maisons employées comme maisons de désordre», en vertu de laquelle un juge pouvait ordonner la fermeture d’une maison de prostitution. On a jugé la loi *intra vires* au motif qu’elle portait sur la propriété dans les limites de la province et le juge Anglin dit ceci, à la p. 685:

[TRADUCTION] . . . Je suis d’avis que cette loi n’empiète en aucune façon sur le domaine du droit criminel: elle vise exclusivement le contrôle et la jouissance de la propriété et la protection de la collectivité contre les conséquences de l’usage illégal et nuisible qu’on pourrait en faire—une question relevant purement du droit civil. A mon avis, en adoptant la loi en cause, la législature a usé du pouvoir qu’elle possède incontestablement d’assu-

³⁹ [1931] A.C. 310.

⁴⁰ [1923] S.C.R. 681.

³⁹ [1931] A.C. 310.

⁴⁰ [1923] R.C.S. 681.

provide for the suppression of a nuisance and the prevention of its recurrence by civil process.

The law of nuisance was undoubtedly a factor in the reasoning of some of the judges in this Court and in the Court of King's Bench of Quebec, but in my view the matter was not too broadly stated by Duff, J., as he then was, at p. 684, where he said:

The legislation impugned seems to be aimed at suppressing conditions calculated to favour the development of crime rather than at the punishment of crime. This is an aspect of the subject in respect of which the provinces seem to be free to legislate. I think the legislation is not invalid.

As I have already said, however, I take the view that the impugned legislation is not concerned with criminality. The rejection of films by the Board is based on a failure to conform to the standards of propriety which it has itself adopted and this failure cannot be said to be "an act prohibited with penal consequences" by the Parliament of Canada either in enacting the *Criminal Code* or otherwise. This is not to say that Parliament is in any way restricted in its authority to pass laws penalizing immoral acts or conduct, but simply that the provincial government in regulating a local trade may set its own standards which in no sense exclude the operation of the federal law.

There is, in my view, no constitutional barrier preventing the Board from rejecting a film for exhibition in Nova Scotia on the sole ground that it fails to conform to standards of morality which the Board itself has fixed notwithstanding the fact that the film is not offensive to any provision of the *Criminal Code*; and, equally, there is no constitutional reason why a prosecution cannot be brought under s. 163 of the *Criminal Code* in respect of the exhibition of a film which the Board of Censors has approved as conforming to its standards of propriety.

In the case of *O'Grady v. Sparling*⁴¹, the question was whether a section of *The Manitoba Highway Traffic Act* creating the offence of driving a motor vehicle on a highway without due care and

rer la suppression des nuisances et leur prévention par les voies civiles.

Le droit des nuisances a sans doute influencé le raisonnement de certains des juges de cette Cour et de la Cour du Banc du Roi du Québec, mais à mon avis le juge Duff, alors juge puîné, a correctement formulé le problème, à la p. 684:.

[TRANSLATION] La législation contestée semble tendre à éliminer des circonstances que l'on estime de nature à favoriser la recrudescence des crimes plutôt qu'à prévoir une punition. C'est un aspect du sujet à l'égard duquel les provinces semblent libres de légiférer. Je crois que cette législation n'est pas invalide.

Cependant, comme je l'ai dit plus haut, je crois que la législation contestée ne se rapporte pas à la criminalité. La Commission a censuré des films qu'elle n'estimait pas conformes aux normes de décence qu'elle a elle-même adoptées. On ne peut pas dire qu'il s'agissait d'un acte prohibé et punissable défini par le Parlement du Canada dans le *Code criminel* ou ailleurs. Cela ne veut pas dire qu'il y a des limites au pouvoir du Parlement d'adopter des lois sanctionnant la conduite ou les actes immoraux, mais simplement qu'en réglementant un commerce local, le gouvernement provincial peut établir ses propres normes qui n'excluent en aucune façon l'application de la loi fédérale.

A mon avis, aucune entrave constitutionnelle n'interdit à la Commission de censurer un film en Nouvelle-Écosse au seul motif qu'il n'est pas conforme aux normes de moralité établies par elle, même si le film n'enfreint aucune disposition du *Code criminel*; de même, la Constitution n'interdit pas des poursuites en vertu de l'art. 163 du *Code criminel* relativement à la projection d'un film approuvé par la Commission de censure et jugé conforme à ses normes de décence.

Dans l'affaire *O'Grady c. Sparling*⁴¹, il fallait déterminer si un article de *The Manitoba Highway Traffic Act*, qui faisait une infraction de la conduite négligente et imprudente d'un véhicule à

⁴¹ [1960] S.C.R. 804.

⁴¹ [1960] R.C.S. 804.

attention was *ultra vires* the Province as being an invasion of the criminal law field and in conflict with the provisions of the *Criminal Code* making criminal negligence in the operation of a motor vehicle an indictable offence. In the course of the reasons for judgment delivered on behalf of the majority of this Court, Mr. Justice Judson had occasion to say, at p. 807:

The central point of this appeal is the appellant's submission that whenever Parliament chooses to attach penal consequences to negligence of whatever degree, then any provincial legislation relating to negligence with penal consequences attached to it must be legislation in relation to criminal law. This submission assumes a complete identity of subject-matter which in my opinion does not exist. It is also founded, in part at least, upon a theory of the existence of a 'general area' or 'domain' of criminal law which has been considered and rejected by this Court.

Having concluded that the provincial legislation "has for its true object, purpose, nature or character the regulation and control of traffic on highways and that, therefore, it is valid provincial legislation", Mr. Justice Judson went on to deal with the alleged conflict between *The Manitoba Highway Traffic Act* and the *Criminal Code* and determined that: "Both provisions can live together and operate concurrently."

Shortly after hearing the last-mentioned case, this Court had to consider the case of *Smith v. The Queen*⁴², where the question was whether s. 63 of *The Securities Act*, R.S.O. 1950 c. 351, was *ultra vires* as criminal law, and in the course of the reasons for judgment delivered by Chief Justice Kerwin on behalf of the majority of the Court, he said of the legislation in question, at p. 779:

The general aim of the Act is to regulate the security business (there being a wide definition of 'security') and this is accomplished by the setting-up of The Ontario Securities Commission, with power to it to supervise the trading in securities by regulation and also power to supervise the trading in securities during a primary distribution by requiring the filing of a prospectus.

By section 63 of *The Securities Act* offences were created punishable by summary conviction for furnishing false information and for "the commission

moteur, était *ultra vires* de la province parce qu'il empiétait sur le domaine du droit criminel et était incompatible avec les dispositions du *Code criminel* qui font de la conduite dangereuse une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité. Parlant au nom de la majorité de cette Cour, le juge Judson dit ceci, à la p. 807:

[TRADUCTION] Le fond de cet appel porte sur la prétention de l'appelant selon laquelle, toutes les fois que le Parlement choisit d'attacher des conséquences pénales à une négligence, quelle qu'elle soit, la législation provinciale qui se rapporte à une négligence et qui emporte des conséquences pénales doit alors être une législation relative au droit criminel. Cette prétention suppose une identité absolue de sujet qui, à mon avis, n'existe pas. Elle se fonde aussi, en partie tout au moins, sur la théorie de l'existence d'un «domaine général» du droit criminel, théorie que cette cour a déjà étudiée et rejetée.

Étant venu à la conclusion que la législation provinciale [TRADUCTION] «a pour objet, but, nature ou caractère de réglementer la circulation sur les routes et qu'il s'agit donc d'une législation provinciale valide», le juge Judson a ensuite examiné le prétendu conflit entre *The Manitoba Highway Traffic Act* et le *Code criminel* et a décidé que [TRADUCTION] «Ces deux dispositions peuvent coexister et s'appliquer concurremment».

Peu après l'audition de cette dernière affaire, cette Cour entendit l'affaire *Smith c. La Reine*⁴² où elle devait décider si l'art. 63 de *The Securities Act*, R.S.O. 1950 c. 351, était *ultra vires* comme relevant du droit criminel. Parlant au nom de la majorité, voici ce qu'en dit le juge en chef Kerwin, à la p. 779:

[TRADUCTION] L'objectif général de la Loi est de réglementer le commerce des valeurs (le terme «valeurs» ayant une définition large) et elle l'a réalisé en créant la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario qui a le pouvoir de surveiller le commerce des valeurs en le réglementant et, pendant une première période de distribution, en exigeant le dépôt d'un prospectus.

L'article 63 de *The Securities Act* déclare être une infraction punissable sur déclaration sommaire le fait de fournir de faux renseignements et

⁴² [1960] S.C.R. 776.

⁴² [1960] R.C.S. 776.

of any act or failure to perform any act where such commission or failure constitutes a violation of any provision of this Act or the regulations". Yet, Chief Justice Kerwin held that:

This section is not criminal law within Head 27 of s. 91 of the *British North America Act*, 1867, as it is not a provision the pith and substance of which is to prohibit an act with penal consequences. It is merely incidental to the main purpose and aim of the enactment. The words of Lord Atkin, Speaking for the Judicial Committee in *Lymburn v. Mayland*, [1932] A.C. 318, at p. 324, are particularly apt:

There was no reason to doubt that the main object sought to be secured in this part of the Act is to secure that persons who carry on the business of dealing in securities shall be honest and of good repute, and in that way to protect the public from being defrauded.

Before leaving the question of whether or not the impugned legislation is criminal law, I should say that I now recognize the authority of the statement made by Mr. Justice Martland in the course of his reasons for judgment in the *Smith* case (*supra*) where he said of the legislation in question, at p. 800:

The fact that both provisions prohibit certain acts with penal consequences does not constitute a conflict. It may happen that some acts might be punishable under both provisions and in this sense that these provisions overlap. However, even in such cases, there is no conflict in the sense that compliance with one law involves breach of the other.

The cases of *Stephens v. The Queen*⁴³ and *Mann v. the Queen*⁴⁴, are to the same effect.

It will be seen that in my view the impugned legislation "has for its true object, purpose, nature and character" the regulation and control of a local trade and that it is therefore valid provincial legislation.

I now turn to a consideration of the specific section declared to be *ultra vires* by the Appeal Division of Nova Scotia, the validity of which is the subject of the constitutional question directed

[TRANSLATION] «tout acte ou manquement, lorsque cet acte ou manquement constitue une violation des dispositions de la Loi ou des règlements». Cependant, le juge en chef Kerwin a jugé que:

[TRANSLATION] Cet article ne relève pas du droit criminel au sens du par. 91(27) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1867, puisque son caractère véritable n'est pas d'interdire un acte en lui donnant des conséquences pénales. Il n'est qu'accessoire au but et à l'objet principal de la législation. Ce commentaire de lord Atkin, parlant au nom du Comité judiciaire dans l'arrêt *Lymburn c. Mayland*, [1932] A.C. 318, à la p. 324, est particulièrement pertinent:

Il n'y a pas de raison de douter du fait que cette partie de la loi a pour objet principal d'assurer que ceux qui se livrent au négoce des valeurs mobilières sont honnêtes et de bonne réputation et de protéger ainsi le public contre la fraude.

Avant de laisser la question de savoir si la législation contestée relève du droit criminel, je dois dire que je me rallie à ce que disait le juge Martland dans l'arrêt *Smith* (précité) à propos de la loi en question, à la p. 800:

[TRANSLATION] Le fait que ces deux dispositions interdisent certains actes et leur donnent des conséquences pénales ne constitue pas un conflit. Il peut arriver que certains actes soient punissables en vertu des deux dispositions et dans ce sens ces dispositions chevauchent. Cependant, même dans ces cas, il n'y a pas de conflit puisque se conformer à l'une ne signifie pas que l'on enfreint l'autre.

Les arrêts *Stephens c. La Reine*⁴³ et *Mann c. La Reine*⁴⁴, vont dans le même sens.

On voit qu'à mon avis, la législation contestée «a pour objet, but, nature ou caractère véritables» la réglementation et le contrôle d'un commerce local et constitue donc une loi provinciale valide.

Je passe maintenant à l'article jugé *ultra vires* par la Division d'appel de la Nouvelle-Écosse et dont la validité fait l'objet de la question constitutionnelle soumise par ordonnance du Juge en chef.

⁴³ [1960] S.C.R. 823.

⁴⁴ [1966] S.C.R. 238.

⁴³ [1960] R.C.S. 823.

⁴⁴ [1966] R.C.S. 238.

by order of the Chief Justice. In this regard it is noteworthy that the 1st paragraph of the Order of the Appeal Division expressly declares that the word "prohibiting" in s. 2(1)(b) and 2(1)(g) and ss. (2) and (3) of s. 3 are null and void and the use of this word in these sections of the statute forms the basis of the Court's declaration that they are *ultra vires* the Legislature of Nova Scotia. As I find the legislation to have a valid provincial purpose, I take the view that at least the first paragraph of the Order made by the Appeal Division is inconsistent with the judgment of this Court in *Quong Wing v. The King*⁴⁵. In that case the legislation prohibited the employment of white women by Chinese and provided a penalty of \$100 for its contravention. In the course of his reasons for judgment, at p. 444, the Chief Justice explained the legislation as follows:

In terms the section purports merely to regulate places of business and resorts owned and managed by Chinese, independent of nationality, in the interest of the morals of women and girls in Saskatchewan.

And in upholding the validity of the legislation he observed that:

This legislation may affect the civil rights of Chinamen, but it is primarily directed to the protection of children and girls.

In the same case, Duff, J., as he then was, had this to say at p. 462:

The enactment is not necessarily brought within the category of 'criminal law,' as that phrase is used in section 91 of the 'British North America Act, 1867,' by the fact merely that it consists simply of a prohibition and of clauses prescribing penalties for the nonobservance of the substantive provisions. The decisions in *Hodge v. The Queen* 9 App. Cas. 117, and in the *Attorney-General for Ontario v. The Attorney-General for the Dominion* [1896] A.C. 348, as well as in the *Attorney-General Manitoba v. The Manitoba Licence-Holders' Association*, [1902] A.C. 73, already mentioned, established that the provinces may, under section 92(16) of the 'British North America Act, 1867,' suppress a provincial evil by prohibiting *simpliciter* the doing of the acts which constitute the evil or the main-

Il faut noter à cet égard que le premier alinéa de l'arrêt de la Division d'appel déclare expressément que le mot «interdiction» aux al. 2(1)b) et 2(1)g) et aux par. 3(2) et (3) est nul et de nul effet et que c'est en s'appuyant sur l'emploi de ce mot dans ces articles que la Cour les a déclarés *ultra vires* de la législature de la Nouvelle-Écosse. Puisque je conclus que cette loi a un but provincial valide, je suis d'avis que du moins le premier alinéa de l'arrêt de la Division d'appel est inconciliable avec l'arrêt de cette Cour, *Quong Wing c. Le Roi*⁴⁵. Dans cette affaire, la législation interdisait aux Chinois d'employer des blanches sous peine d'une amende de \$100. Dans ses motifs de jugement, le Juge en chef a expliqué la loi comme suit, à la p. 444:

[TRADUCTION] Par sa teneur, l'article régleme simplement les établissements commerciaux appartenant à des Chinois et gérés par eux, indépendamment de la nationalité, dans l'intérêt des mœurs des femmes et des filles de la Saskatchewan.

Et en confirmant la validité de la législation, il a fait remarquer que:

[TRADUCTION] Cette loi peut être préjudiciable aux droits civils des Chinois, mais elle vise principalement la protection des enfants et des filles.

Dans la même affaire, le juge Duff, alors juge puîné, dit ceci à la p. 462:

[TRADUCTION] Le seul fait que la législation impose une interdiction et des amendes pour l'inobservation de ses dispositions de fond ne la met pas nécessairement dans la catégorie du droit criminel au sens de l'article 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*. Les arrêts *Hodge c. La Reine* 9 App. Cas. 117, et *Le procureur général de l'Ontario c. Le procureur général du Canada* [1896] A.C. 348, et *Le procureur général du Manitoba c. The Manitoba Licence-Holders' Association*, [1902] A.C. 73, susmentionnés, consacrent le pouvoir des provinces en vertu du par. 92(16) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, de réprimer un mal provincial en interdisant absolument les actes qui constituent ce mal ou le maintien des conditions favorables à son existence, par l'imposition de pénalités aux

⁴⁵ (1914), 49 S.C.R. 440.

⁴⁵ (1914), 49 R.C.S. 440.

taining of conditions affording a favourable *milieu* for it, under the sanction of penalties authorized by section 92(15).

In conformity with this authority, Judson, J. stated in *O'Grady v. Sparling*, (*supra*), at p. 810:

What meaning can one attach to such phrases as 'area of criminal law' or 'domain of criminal law' in relation to such a subject-matter? A provincial enactment does not become a matter of criminal law merely because it consists of a prohibition and makes it an offence for failure to observe the prohibition; . . .

I conclude from these decisions that if the legislation is found to have been enacted for a valid provincial purpose the prohibition is equally valid. Much the same considerations apply to the Regulations declared to be *ultra vires* by the second paragraph of the order of the Appeal Division. Regulations 4 and 5(1) simply provide that no theatre owner shall permit the use for exhibition in his theatre of any film which has not been authorized by the Board or any theatrical performance not authorized under the Regulations. These provisions are of the same character as those considered by the Court in the *Quong Wing* case where the first section of the challenged legislation provided that:

No person shall employ in any capacity any white woman or girl or permit any white woman or girl . . . to frequent any restaurant, laundry or other place of business or amusement owned, kept or managed by any Chinaman.

and, as I have said, if the Act is for a valid provincial purpose, the Regulations made thereunder may validly preclude theatre owners from producing performances or exhibiting films which are not authorized by the Board. Regulation 13 is to the same effect providing as it does that:

No person shall advertise any performance unless the permission of the Board has first been obtained.

Regulation 18 is, in my opinion, similarly valid, but I consider it of interest to reproduce subsection (5) of that Regulation as it appears to me to illustrate the fact that the legislation has been enacted to regulate not only the exhibition of films in theatres, but the whole film business as conduct-

terms du par. 92(15).

Conformément à ce principe, le juge Judson a déclaré dans l'arrêt *O'Grady c. Sparling* (précité), à la p. 810:

[TRADUCTION] Quelle signification peut-on attacher à des expressions comme le «domaine du droit criminel» si elles sont relatives à un tel sujet? Une loi provinciale ne devient pas une matière de droit criminel pour la simple raison qu'elle édicte une interdiction et érige en délit le défaut de se conformer à celle-ci; . . .

Ces décisions m'amènent à conclure que si l'on établit que la législation a été édictée dans un but provincial valide, l'interdiction est également valide. Les mêmes observations s'appliquent à l'article du Règlement déclaré *ultra vires* par le second alinéa de l'arrêt de la Division d'appel. Les articles 4 et 5(1) du Règlement prévoient simplement qu'aucun propriétaire de salle de spectacle ne doit permettre la projection d'un film qui n'a pas été autorisée par la Commission ni de représentation théâtrale qui n'a pas été approuvée aux termes du Règlement. Ces dispositions sont de même nature que celles examinées par la Cour dans l'arrêt *Quong Wing* où le premier article de la loi contestée prévoyait:

[TRADUCTION] Nul ne doit employer, à aucun titre, une femme ou une fille blanche ni permettre à une femme ou une fille blanche . . . de fréquenter un restaurant, une buanderie ou autre établissement appartenant à des Chinois ou tenu ou géré par eux.

Comme je l'ai dit, si la Loi vise un but provincial valide, ses règlements d'application peuvent valablement interdire aux propriétaires de salles de spectacle de présenter des spectacles ou des films qui ne sont pas approuvés par la Commission. L'article 13 du Règlement vise le même but vu qu'il prévoit que:

[TRADUCTION] Il est interdit d'annoncer une représentation sans avoir préalablement obtenu l'autorisation de la Commission.

A mon avis, l'art. 18 du Règlement est également valide, mais il convient ici de reproduire le par. (5) de cet article qui illustre bien le fait que la législation a été édictée pour réglementer non seulement la projection de films dans les salles de spectacle, mais toute l'industrie cinématographi-

ed by film exchanges within the Province. The subsection reads:

(5) No film exchange shall use, exhibit, sell, lease or exchange any film unless a certificate of the Board has been issued in respect thereof and any film which is used, exhibited, sold, leased or exchanged in violation of this regulation may be confiscated by the Board.

Regulation 32 reads as follows:

32. (1) No theatre owner or amusement owner shall permit any indecent or improper performance in his theatre or place of amusement.

(2) No performer shall take part in any indecent or improper performance.

(3) The Board may from time to time define what constitutes an indecent or improper performance within the meaning of these Regulations.

In my view the provisions of this Regulation are in their effect and purpose indistinguishable from s.159(2) of the *Criminal Code* which provides, in part:

(2) Every one commits an offence who knowingly, without lawful justification or excuse, . . .

(b) publicly exhibits . . . an indecent show, . . .

The use of the word "indecent" in both ss. (1) and (2) of the Regulation and in the *Criminal Code* is the common factor making the two enactments virtually identical and the judgment of this Court in *Johnson v. Attorney General of Alberta*⁴⁶, constitutes conclusive authority against the validity of such a provincial enactment.

The authority purported to be conferred on the Board by Regulation 32(3) is not an independent enactment and cannot stand alone, nor is it within the legislative authority of the Province to authorize a provincial authority to define what constitutes an offence proscribed by the *Criminal Code*.

Unlike the other provisions of the statute and Regulations to which I have referred, this Regulation is not governed by the decisions in *O'Grady v. Sparling*, (*supra*), *Stephens v. The Queen*, (*supra*) and *Mann v. The Queen*, (*supra*), where the

que qui, à l'intérieur de la province, est gérée par des centres d'échange de films:

[TRADUCTION] (5) Aucun centre d'échange de films ne peut utiliser, projeter, vendre, louer ou échanger un film qui n'a pas obtenu de visa de la Commission et tout film utilisé, projeté, vendu, loué ou échangé en contravention de cet article peut être confisqué par la Commission.

Voici le texte de l'art. 32 du Règlement:

[TRADUCTION] 32. (1) Aucun propriétaire de salle de spectacle ou de moyen de divertissement ne peut autoriser qu'y soit donnée une représentation indécente ou inconvenante.

(2) Aucun artiste ne doit prendre part à une représentation indécente ou inconvenante.

(3) La Commission peut définir ce qu'est une représentation indécente ou inconvenante au sens de ce règlement.

A mon avis, l'effet et le but de cet article sont identiques à ceux du par. 159(2) du *Code criminel* qui prévoit notamment:

(2) Commet une infraction, quiconque, sciemment et sans justification ni excuse légitime, . . .

b) publiquement . . . montre un spectacle indécent, . . .

L'utilisation du mot «indécent» aux par. (1) et (2) de l'article du Règlement et au *Code criminel* est le dénominateur commun qui rend ces deux textes virtuellement identiques et la décision de cette Cour dans l'affaire *Johnson c. Le procureur général de l'Alberta*⁴⁶, qui fait autorité en l'espèce, a établi l'invalidité de pareille loi provinciale.

Le pouvoir que le par. 32(3) du Règlement vise à conférer à la Commission ne provient pas d'un texte législatif autonome et ne peut subsister isolément. En outre, la province n'a pas la compétence législative pour conférer à un organisme provincial le pouvoir de définir ce qui constitue une infraction interdite par le *Code criminel*.

Contrairement aux autres dispositions de la Loi et du Règlement dont j'ai fait mention, cet article n'est pas régi par les arrêts *O'Grady c. Sparling*, (précité), *Stephens c. La Reine*, (précité), et *Mann c. La Reine*, (précité), où les infractions créées par

⁴⁶ [1954] S.C.R. 127.

⁴⁶ [1954] R.C.S. 127.

offences created by provincial legislation were of a different character to those enacted by the *Criminal Code*.

In view of the above I find that Regulation 32 is invalid as being indistinguishable from the like provisions of the *Criminal Code*. I am, however, of opinion that this Regulation is clearly severable from the balance of the Regulations and the statute and that it in no way detracts from, varies or curtails the authority vested in the Board under the statute itself.

As I have said, I take the view that the legislation here in question is in pith and substance directed to property and civil rights and therefore valid under s. 92(13) of the *British North America Act*, but there is a further and different ground on which its validity might be sustained. In a country as vast and diverse as Canada, where tastes and standards may vary from one area to another, the determination of what is and what is not acceptable for public exhibition on moral grounds may be viewed as a matter of a "local and private nature in the Province" within the meaning of s. 92(16) of the *B.N.A. Act*, and as it is not a matter coming within any of the classes of subject enumerated in s. 91, this is a field in which the Legislature is free to act.

In the Reference as to the validity of "*An Act to amend the Supreme Court Act*"⁴⁷, Chief Justice Duff had occasion to say, at p. 58:

The legislative powers of the provinces are strictly confined in their ambit by the territorial limits of the provinces. The matters to which that authority extends are matters which are local in the provincial sense. This principle was stated in two passages in the judgment in the *Local Option* case (*Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for the Dominion* [1896] A.C. 348) delivered by Lord Watson speaking for a very powerful Board at pp. 359 and 365, respectively. I quote them: . . .

The second passage to which the Chief Justice referred reads as follows:

It is not necessary for the purposes of the present appeal to determine whether provincial legislation for the suppression of the liquor traffic, confined to matters which are provincial or local within the meaning of Nos. 13 and 16, is authorized by the one or by the other of

la législation provinciale étaient de nature différente de celles édictées par le *Code criminel*.

Compte tenu de ce qui précède je conclus à l'invalidité de l'art. 32 du Règlement puisqu'on ne peut le distinguer des dispositions analogues du *Code criminel*. Je suis cependant d'avis qu'on peut nettement séparer cet article des autres articles du Règlement et de la Loi et qu'il n'amoindrit, ne modifie ni ne restreint aucunement le pouvoir accordé à la Commission par la Loi elle-même.

J'ai déjà dit qu'à mon avis le caractère véritable de la législation est de réglementer la propriété et les droits civils et qu'elle est donc valide en vertu du par. 92(13) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, mais on peut appuyer sa validité sur un autre moyen. Dans un pays aussi vaste et diversifié que le Canada, où les goûts et les mœurs peuvent varier d'une région à l'autre, la détermination de ce qui est ou non présentable au public, pour des raisons morales, peut être considérée comme une matière «d'une nature purement locale ou privée dans la province» au sens du par. 92(16) de l'*A.A.N.B.*, et comme il ne s'agit pas d'une matière relevant des catégories de sujets énumérées à l'art. 91, c'est un domaine sur lequel la législature peut librement légiférer.

Dans le renvoi relatif à la validité de la *Loi modifiant la Loi sur la Cour suprême*⁴⁷, le juge en chef Duff a dit, à la p. 58:

[TRADUCTION] L'étendue des pouvoirs législatifs des provinces est strictement circonscrite par leurs limites territoriales. Les matières sur lesquelles portent leurs pouvoirs sont des matières de nature locale au sens provincial. Ce principe a été énoncé à deux reprises par lord Watson, parlant au nom d'une chambre exceptionnelle dans l'affaire des *prohibitions locales* (*Procureur général de l'Ontario c. Procureur général du Canada* [1896] A.C. 348, aux pp. 359 et 365. Je les cite: . . .

Le deuxième passage auquel se réfère le Juge en chef se lit comme suit:

[TRADUCTION] Pour les fins du présent appel, il n'est pas nécessaire de décider si les paragraphes 13 et 16 permettent des mesures législatives provinciales portant sur la suppression du commerce des boissons et limitées aux sujets de nature locale ou provinciale au sens de

⁴⁷ [1940] S.C.R. 49.

⁴⁷ [1940] R.C.S. 49.

these heads. It cannot, in their Lordships' opinion, be logically held to fall within both of them. In s. 92, No. 16 appears to them to have the same office which the general enactment with respect to matters concerning the peace, order and good government of Canada, so far as supplementary of the enumerated subject, fulfils in s. 91. It assigns to the provincial legislature all matters in a provincial sense local or private which have been omitted from the preceding enumeration, and, although its terms are wide enough to cover, they were obviously not meant to include, provincial legislation in relation to the classes of subjects already enumerated.

As I indicated at the outset, I have taken note of the lengthy judgment of Mr. Justice MacDonald in the Appeal Division in which he finds that the impugned legislation is *ultra vires* as infringing on the fundamental freedoms to which he refers, which include freedom of association; of assembly; of speech; of the press; of other media in the dissemination of news and opinion; of conscience and of religion.

Mr. Justice MacDonald's approach appears to me to be illustrated by the following comment which he makes after referring to censorship legislation relating to morals in other provinces:

The foregoing criteria are of the usual 'sex, morals and violence' type that are normally associated with film censorship. In the present case, however, the censorship criterion, being left to the *Board* to determine, *could* be much wider and encompass political, religious and other matters. In my opinion censorship relating to party politics cannot be tolerated in a free society where unfettered debate on political issues is a necessity, subject, of course, to the criminal law, particularly those provisions of the *Criminal Code*, relating to sedition, treason and incitement to crime. [The emphasis is added.]

It is true that no limitations on the authority of the Board are spelled out in the Act and that it might be inferred that it *could* possibly affect some of the rights listed by MacDonald J.A., but having regard to the presumption of constitutional validity to which I have already referred, it appears to me that this does not afford justification for concluding that the purpose of the Act was directed to the infringement of one or more of

l'une ou l'autre de ces catégories. De l'avis de leurs Seigneuries, elles ne sauraient logiquement tomber dans l'une et l'autre à la fois. La portée du paragraphe 16 de l'article 92 leur semble être la même que celle de la disposition générale de l'article 91 sur les sujets relatifs à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement du Canada, dans la mesure où elles sont supplémentaires aux sujets énumérés. Il attribue à la législature provinciale tous les sujets de nature locale ou privée, au sens provincial, qui ont été omis dans l'énumération précédente, mais ses termes n'embrassent pas, bien qu'ils aient l'ampleur nécessaire, la législation provinciale portant sur les catégories de sujets déjà énumérés.

Comme je l'ai dit au début, j'ai pris connaissance du long jugement du juge MacDonald de la Division d'appel où il conclut au caractère *ultra vires* de la législation contestée au motif qu'elle empiète sur les libertés fondamentales dont il fait mention, comme la liberté d'association, la liberté de réunion, la liberté de parole, la liberté de la presse et des autres moyens de diffusion des nouvelles et des idées, la liberté de conscience et de religion.

Le commentaire suivant du juge MacDonald à propos de la législation sur la censure relativement aux mœurs dans les autres provinces illustre bien sa démarche:

[TRADUCTION] Les critères susmentionnés sont du type habituel «actes sexuels, mœurs et violence» que l'on associe normalement à la censure des films. Cependant, puisqu'il appartient ici à la *Commission* de définir les critères de censure, ceux-ci *pourraient* comprendre des questions beaucoup plus larges, telles la politique, la religion ou autres. A mon avis, la censure concernant la politique partisane ne peut être autorisée dans une société libre où s'impose la liberté des débats sur les questions politiques, sous réserve bien sûr du droit criminel, particulièrement des dispositions du *Code criminel* concernant la sédition, la trahison et l'incitation au crime. [Les italiques sont de moi.]

Il est vrai que la Loi n'impose aucune restriction au pouvoir de la Commission et qu'on pourrait en déduire que la censure *pourrait* toucher certains des droits énumérés par le juge d'appel MacDonald. Mais compte tenu de la présomption de validité constitutionnelle dont j'ai parlé, on ne peut en conclure que la Loi vise à porter atteinte à un ou à plusieurs de ces droits. Avec égards, cette conclusion suppose un certain degré de conjecture

those rights. With the greatest respect, this conclusion appears to me to involve speculation as to the intention of the Legislature and the placing of a construction on the statute which is nowhere made manifest by the language employed in enacting it.

For all these reasons, I would allow this appeal, set aside the judgment of the Appeal Division of Nova Scotia and substitute for the declaration made thereunder a declaration that Regulation 32 made pursuant to the *Theatres and Amusements Act* of Nova Scotia is null and void.

This does not appear to me to be a case in which costs should be awarded.

Appeal allowed, no order as to costs, LASKIN C.J. and JUDSON, SPENCE and DICKSON JJ. dissenting.

Solicitors for the appellants: J. W. Kavanagh and Donald G. Gibson, Halifax.

Solicitors for the respondent: Boyne, Crocker, Jones & Murrant, Halifax.

Solicitor for the Attorney General of Canada: D. S. Thorson, Ottawa.

Solicitors for the Attorney General of Ontario: Soloway, Wright, Houston & Co., Ottawa.

Solicitors for the Attorney General of Quebec: G. Rémillard and Anne Laberge, Quebec City.

Solicitors for the Attorney General of British Columbia: Burke-Robertson, Chadwick & Ritchie, Ottawa.

Solicitors for the Attorney General of Prince Edward Island: Beament, Fyfe, York, Boucher, Ottawa.

Solicitors for the Attorney General of Alberta: Gowling & Henderson, Ottawa.

Solicitor for the Canadian Civil Liberties Association: E. J. Ratushny, Ottawa.

quant à l'intention de la législature et une interprétation de la législation qui ne se dégage nullement des termes employés dans sa rédaction.

Pour tous ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer l'arrêt de la Division d'appel de la Nouvelle-Écosse et de le remplacer par une déclaration de l'invalidité de l'art. 32 du Règlement adopté en vertu de la *Theatres and Amusements Act* de la Nouvelle-Écosse.

Il me semble qu'aucuns dépens ne doivent être accordés en l'espèce.

Pourvoi accueilli, sans adjudication de dépens, le juge en chef LASKIN et les juges JUDSON, SPENCE et DICKSON étant dissidents.

Procureurs des appelants: J. W. Kavanagh et Donald G. Gibson, Halifax.

Procureurs de l'intimé: Boyne, Crocker, Jones et Murrant, Halifax.

Procureur du procureur général du Canada: D. S. Thorson, Ottawa.

Procureurs du procureur général de l'Ontario: Soloway, Wright, Houston Co., Ottawa.

Procureurs du procureur général du Québec: G. Rémillard et Anne Laberge, Québec.

Procureurs du procureur général de la Colombie Britannique: Burke-Robertson, Chadwick & Ritchie, Ottawa.

Procureurs du procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard: Beament, Fyfe, York, Boucher, Ottawa.

Procureurs du procureur général de l'Alberta: Gowling & Henderson, Ottawa.

Procureur de l'Association canadienne des libertés civiles: E. J. Ratushny, Ottawa.