

City of Montréal *Appellant;*

and

Arcade Amusements Inc. *Respondent;*

and

Attorney General of Quebec *Mis en cause.*

and between

City of Montréal *Appellant;*

and

The Fountainhead Fun Centres Ltd., Nivel Sales (1969) Limited, Boules de Miel Carnaval Inc. and Louis Zuckerman *Respondents;*

and

Attorney General of Quebec *Mis en cause;*

and

Attorney General of Canada *Intervener.*

File No.: 16708.

1983: March 22, 23, 24; 1985: April 24.

Present: Ritchie*, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Municipal law — By-law on amusement machines and halls — Validity — Access to amusement halls prohibited to persons under eighteen — Whether by-law prohibitory, vague or discriminatory — Charter of the City of Montreal, 1959-60 (Qué.), c. 102, as amended, arts. 516, 517g, s., 521(4), (7), (33), 524(2)a, b. — By-law of the City of Montréal, No. 5156.

Constitutional law — Municipal by-law on amusement machines and halls — Validity — Whether by-law ultra vires as invasion of federal criminal law powers — By-law of the City of Montréal, No. 5156.

By petitions to annul, respondents challenged the validity of By-law 5156 of the City of Montréal regard-

Ville de Montréal *Appelante;*

et

Arcade Amusements Inc. *Intimée;*

a

et

Le procureur général du Québec *Mis en cause.*

b

et entre

Ville de Montréal *Appelante;*

et

c

The Fountainhead Fun Centres Ltd., Nivel Sales (1969) Limited, Boules de Miel Carnaval Inc. et Louis Zuckerman *Intimés;*

d

et

Le procureur général du Québec *Mis en cause;*

e

et

Le procureur général du Canada *Intervenant.*

N° du greffe: 16708.

f

1983: 22, 23, 24 mars; 1985: 24 avril.

Présents: Les juges Ritchie*, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

g

Droit municipal — Règlement sur les appareils et les salles d'amusement — Validité — Accès aux salles d'amusement interdit au moins de 18 ans — Le règlement est-il prohibitif, imprécis ou discriminatoire? — Charte de la Ville de Montréal, 1959-60 (Qué.), chap. 102 et modifications, art. 516, 517g, s, 521(4), (7), (33), 524(2)a, b) — Règlement de la Ville de Montréal, n° 5156.

i

Droit constitutionnel — Règlement municipal sur les appareils et les salles d'amusement — Validité — Le règlement empiète-t-il sur la compétence fédérale en matière de droit criminel? — Règlement de la Ville de Montréal, n° 5156.

j

Par requêtes en annulation, les intimés ont attaqué la validité du Règlement 5156 de la ville de Montréal

* Ritchie J. took no part in the judgment.

* Le juge Ritchie n'a pas pris part au jugement.

ing amusement machines and halls on the grounds that the By-law was prohibitory, vague, discriminatory and unconstitutional. The petition of respondents Fountainhead *et al.* asked that all the provisions of the By-law be annulled, while that of respondent Arcade was directed only at s. 8, which prohibits persons less than eighteen years of age from using amusement machines or being in amusement halls. The Superior Court dismissed the petitions. The Court of Appeal reversed the two judgments, allowed the petitions and annulled the By-law.

Held: The appeal relating to the petition of respondent Arcade Amusements Inc. should be dismissed. The appeal relating to the petition of Fountainhead Fun Centres Ltd. *et al.* should be allowed in part. The By-law of the City of Montréal on amusement machines and halls is invalid in part: s. 8 and para. D of s. 12 are *ultra vires* and should be annulled.

The By-law is not disguised legislation which, under colour of being a zoning by-law, both in its effects and purpose prohibits amusement machines. Though s. 7 limits the operation of amusement halls to a tiny part of the City's territory, this limitation does not amount to a prohibition. The By-law permits the free operation of amusement machines and halls in the premises and sectors authorized. Additionally, respondents did not show that the By-law had the effect of preventing them from doing business. Section 3, which locates amusement machines in amusement halls, is not a zoning provision. That section and ss. 4, 5 and 6 are provisions which regulate commerce enacted in accordance with paras. 4, 7 and 33 of art. 521 of the *Charter of the City of Montreal*. These sections are in no way prohibitory. Section 4 even safeguards rights acquired in connection with amusement machines operated outside of amusement halls. Such safeguarding is in general inconsistent with a prohibitory provision.

The By-law is also not illegal because it is too vague. The concept of "young children" in s. 2, which provides that an "apparatus designed to amuse or entertain young children" is not an "amusement machine", is not so vague that residents of the City, and in particular individuals already operating or wishing to operate amusement halls, cannot understand the meaning and scope of the By-law. If any vagueness does exist in the definition, it will at most produce certain difficulties in interpretation, which is not a sufficient reason for declaring the By-law to be invalid.

relatif aux appareils et aux salles d'amusement aux motifs que ce règlement est prohibitif, imprécis, discriminatoire et inconstitutionnel. Alors que la requête des intimés Fountainhead et autres demande l'annulation de toutes les dispositions du Règlement, celle de l'intimée Arcade ne vise que son art. 8 qui interdit aux personnes âgées de moins de 18 ans l'usage des appareils d'amusement et l'accès aux salles d'amusement. La Cour supérieure a rejeté les requêtes. La Cour d'appel a infirmé les deux jugements, accueilli les requêtes et annulé le Règlement.

Arrêt: Le pourvoi relatif à la requête de l'intimée Arcade Amusements Inc. est rejeté. Le pourvoi relatif à la requête de Fountainhead Fun Centres Ltd. et autres est accueilli en partie. Le Règlement de la ville de Montréal sur les appareils et les salles d'amusement est invalide en partie: l'article 8 et l'al. D de l'art. 12 sont *ultra vires* et doivent être annulés.

Le Règlement n'est pas, sous le couvert d'un règlement de zonage, une législation déguisée qui, dans ses effets comme dans son but, prohibe les appareils d'amusement. Quoique l'art. 7 restreigne l'exploitation des salles d'amusement à une portion infime du territoire de la Ville, cette restriction n'équivaut pas à une prohibition. Le Règlement permet la libre exploitation des appareils et des salles d'amusement dans les lieux et les secteurs autorisés. De plus, il n'a pas été démontré par les intimés que le Règlement avait pour effet de les empêcher de faire commerce. Quant à l'article 3, qui regroupe les appareils d'amusement dans les salles d'amusement, il ne s'agit pas d'une disposition de zonage. Cet article, de même que les art. 4, 5, 6, sont des dispositions de réglementation du commerce édictées conformément aux par. 4°, 7° et 33° de l'art. 521 de la *Charte de la Ville de Montréal*. Ces articles ne sont nullement prohibitifs. L'article 4 sauvegarde même les droits acquis relativement aux appareils d'amusement exploités hors des salles d'amusement. Une telle sauvegarde est généralement incompatible avec une disposition prohibitive.

Le Règlement n'est pas non plus illégal pour cause d'imprécision. La notion d'«enfant en bas âge» à l'art. 2 qui prévoit qu'un «appareil destiné à l'amusement d'un enfant en bas âge» n'est pas un «appareil d'amusement» n'est pas imprécise au point que les citoyens de la Ville et, plus particulièrement, les individus qui exploitent déjà ou qui désirent exploiter des salles d'amusement ne puissent comprendre le sens et la portée du Règlement. S'il existe une imprécision au niveau de cette définition, celle-ci n'entraîne tout au plus que certaines difficultés d'interprétation. Cela ne constitue pas un motif suffisant pour que le Règlement soit déclaré invalide.

Section 8, however, is discriminatory and must be annulled. That section, which is severable from the rest of the By-law, contravenes the rule of administrative law that the power to make by-laws does not include a power to enact discriminatory provisions unless the authorizing legislation provides the contrary. The provisions of the *Charter* regarding the general powers of the City and its police powers, in particular paras. g. and s. of art. 517, do not authorize the City, expressly or by necessary inference, to make distinctions based on age. This also applies to the specific powers of the City. Paragraph D of s. 12, which prohibits persons under eighteen years of age from being admitted to billiard halls, is also *ultra vires* for the same reasons.

Finally, the By-law does not trench on federal legislative authority over the criminal law. The purpose of the By-law is not to prohibit gaming on grounds of public morals and to fill in what are perceived as gaps in the *Criminal Code*. The By-law in general deals with commerce and zoning and was also adopted for policing purposes to protect youth and prevent delinquency. The regulation of local commerce, zoning, the protection of youth and the prevention of crime are all areas within the authority of the province.

Cases Cited

In re Barclay and the Municipality of the Township of Darlington (1854), 12 U.C.R. 86; *Regina v. Levy* (1899), 30 O.R. 403; *Re T. W. Hand Fireworks Co. and the City of Peterborough*, [1962] O.R. 794; *Fountainhead Fun Centres Ltd. v. Ville St-Laurent*, [1979] C.S. 132; *Re Leavey and City of London* (1979), 107 D.L.R. (3d) 411; *Re Hamilton Independent Variety & Confectionery Stores Inc. and City of Hamilton* (1983), 143 D.L.R. (3d) 498, followed; *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91; *Jonas v. Gilbert* (1881), 5 S.C.R. 356; *Rex v. Paulowich*, [1940] 1 W.W.R. 537; *Re Ottawa Electric Railway Co. and Town of Eastview* (1924), 56 O.L.R. 52; *Rex ex rel. St-Jean v. Knott*, [1944] O.W.N. 432; *Regina v. Flory* (1889), 17 O.R. 715; *Phaneuf v. Corporation du Village de St-Hugues* (1936), 61 Que. K.B. 83; *City of Montreal v. Civic Parking Center Ltd.*, [1981] 2 S.C.R. 541; *Forst v. City of Toronto* (1923), 54 O.L.R. 256; *S.S. Kresge Co. v. City of Windsor* (1957), 7 D.L.R. (2d) 708; *City of Calgary v. S.S. Kresge Co.* (1965), 52 D.L.R. (2d) 617; *Regina v. Varga* (1979), 106 D.L.R. (3d) 101; *Entreprises Amicet Gauthier Inc. v. Ville de Sept-Îles*, [1983] C.S. 709, applied; *Re Bright and City of Langley* (1982), 131 D.L.R. (3d) 445, disapproved; *Hanson v. Ontario Universities Athletic Association* (1975), 65 D.L.R. (3d) 385; *Medicine Hat v. Wahl*, [1979] 2 S.C.R. 12, revers-

L'article 8, toutefois, est discriminatoire et doit être annulé. Cet article, qui est séparable du reste du Règlement, transgresse la règle de droit administratif qui veut que le pouvoir de faire des règlements ne permet pas d'édicter des dispositions discriminatoires à moins que le texte législatif qui l'autorise ne prescrive le contraire. Les dispositions de la *Charte* relatives aux pouvoirs généraux de la Ville et à ses pouvoirs de police, particulièrement les par. g) et s) de l'art. 517, n'habilitent pas la Ville, explicitement ou par inférence nécessaire, à faire des distinctions fondées sur l'âge. Il en va de même des pouvoirs spécifiques de la Ville. L'alinéa D de l'art. 12, qui interdit l'accès aux salles de billard aux moins de 18 ans, est également *ultra vires* pour les mêmes raisons.

Finalement, le Règlement n'empiète pas sur la compétence législative fédérale relative au droit criminel. Ce règlement n'a pas pour fonction de prohiber le jeu dans un but de moralité publique et de remédier à ce que l'on estime être des lacunes du *Code criminel*. Le Règlement dans son ensemble porte sur le commerce et le zonage et a également été adopté à des fins de police pour la protection de la jeunesse et la prévention de la délinquance. Or la réglementation d'un commerce local, le zonage, la protection de la jeunesse et la prévention du crime sont tous des domaines qui relèvent de l'autorité provinciale.

Jurisprudence

Arrêts suivis: *In re Barclay and the Municipality of the Township of Darlington* (1854), 12 U.C.R. 86; *Regina v. Levy* (1899), 30 O.R. 403; *Re T. W. Hand Fireworks Co. and the City of Peterborough*, [1962] O.R. 794; *Fountainhead Fun Centres Ltd. v. Ville St-Laurent*, [1979] C.S. 132; *Re Leavey and City of London* (1979), 107 D.L.R. (3d) 411; *Re Hamilton Independent Variety & Confectionery Stores Inc. and City of Hamilton* (1983), 143 D.L.R. (3d) 498; arrêts appliqués: *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91; *Jonas v. Gilbert* (1881), 5 R.C.S. 356; *Rex v. Paulowich*, [1940] 1 W.W.R. 537; *Re Ottawa Electric Railway Co. and Town of Eastview* (1924), 56 O.L.R. 52; *Rex ex rel. St-Jean v. Knott*, [1944] O.W.N. 432; *Regina v. Flory* (1889), 17 O.R. 715; *Phaneuf c. Corporation du Village de St-Hugues* (1936), 61 B.R. 83; *Ville de Montréal c. Civic Parking Center Ltd.*, [1981] 2 R.C.S. 541; *Forst v. City of Toronto* (1923), 54 O.L.R. 256; *S.S. Kresge Co. v. City of Windsor* (1957), 7 D.L.R. (2d) 708; *City of Calgary v. S.S. Kresge Co.* (1965), 52 D.L.R. (2d) 617; *Regina v. Varga* (1979), 106 D.L.R. (3d) 101; *Entreprises Amicet Gauthier Inc. c. Ville de Sept-Îles*, [1983] C.S. 709; arrêt désapprouvé: *Re Bright and City of Langley* (1982), 131 D.L.R. (3d) 445; arrêts examinés: *Hanson v. Ontario Universities Athletic Association* (1975), 65 D.L.R. (3d) 385; *Medicine Hat c. Wahl*,

ing (1977) 5 Alta. L.R. (2d) 70, considered; *Landreville v. Ville de Boucherville*, [1978] 2 S.C.R. 801; *Toronto v. Virgo*, [1896] A.C. 88; *City of Prince George v. Payne*, [1978] 1 S.C.R. 458; *Re London Drugs Ltd. v. City of North Vancouver* (1972), 24 D.L.R. (3d) 305; *City of Montreal v. Morgan* (1920), 60 S.C.R. 393; *Johnson v. Attorney General of Alberta*, [1954] S.C.R. 127; *Regent Vending Machines Ltd. v. Alberta Vending Machines Ltd.* (1956), 6 D.L.R. (2d) 144; *Parkway Amusement Co. v. Cité de Montréal*, [1958] C.S. 209; *Westendorp v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 43; *Goldwax v. City of Montréal*, [1984] 2 S.C.R. 525; *Citizens Insurance Co. v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96; *Bédard v. Dawson*, [1923] S.C.R. 681; *Reference re the Adoption Act*, [1938] S.C.R. 398; *Di Iorio v. Warden of Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 152; *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1978] 2 S.C.R. 662; *Attorney General for Canada and Dupond v. City of Montreal*, [1978] 2 S.C.R. 770; *Attorney General of Quebec v. Lechasseur*, [1981] 2 S.C.R. 253; *Schneider v. The Queen*, [1982] 2 S.C.R. 112; *Township of Scarborough v. Bondi*, [1959] S.C.R. 444; *City of Hamilton v. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 S.C.R. 239, referred to.

Statutes and Regulations Cited

By-law on Amusement Machines and Halls, By-law of the City of Montréal, No. 5156.
Charter of the City of Montreal, 1960, 1959-60 (Que.), c. 102 as amended, art. 516, 517f., g., s., 518, 520(6), (7), 521(3), (4), (7), (33), 524(2)a., b.
Constitutional Act, 1867.
Criminal Law Amendment Act, 1975, 1974-75-76 (Can.), c. 93, s. 180(3).

Authors Cited

Côté, P.A. «Le règlement municipal indéterminé» (1973), 33 *R. du B.* 474.
 Dussault, René et Louis Borgeat. *Traité de droit administratif*, t. 1, Québec, P.U.L., 1984.
 Pépin, Gilles et Yves Ouellette. *Principes de contentieux administratif*, 2^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais Inc., 1982.
 Pigeon, Louis-Philippe. *Rédaction et interprétation des lois*, Québec, Éditeur officiel, réimpression 1978.
 Rogers, Ian M. *The Law of Canadian Municipal Corporations*, vol. 1, 2nd ed., Toronto, Carswell, 1971.

APPEAL from two judgments of the Quebec Court of Appeal, [1981] C.A. 468, 128 D.L.R. (3d) 579, reversing two judgments of the Superior Court (1978), 4 M.P.L.R. 193, dismissing the petitions to annul filed by respondents. The appeal relating to the petition of the respondent Arcade

[1979] 2 R.C.S. 12 infirmant (1977) 5 Alta. L.R. (2d) 70; arrêts mentionnés; *Landreville c. Ville de Boucherville*, [1978] 2 R.C.S. 801; *Toronto v. Virgo*, [1896] A.C. 88; *Ville de Prince George c. Payne*, [1978] 1 R.C.S. 458; *Re London Drugs Ltd. v. City of North Vancouver* (1972), 24 D.L.R. (3d) 305; *City of Montreal v. Morgan* (1920), 60 R.C.S. 393; *Johnson v. Attorney General of Alberta*, [1954] R.C.S. 127; *Regent Vending Machines Ltd. v. Alberta Vending Machines Ltd.* (1956), 6 D.L.R. (2d) 144; *Parkway Amusement Co. c. Cité de Montréal*, [1958] C.S. 209; *Westendorp c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 43; *Goldwax c. Ville de Montréal*, [1984] 2 R.C.S. 525; *Citizens Insurance Co. v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96; *Bédard v. Dawson*, [1923] R.C.S. 681; *Reference re the Adoption Act*, [1938] R.C.S. 398; *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152; *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1978] 2 R.C.S. 662; *Procureur général du Canada et Dupond c. Ville de Montréal*, [1978] 2 R.C.S. 770; *Procureur général du Québec c. Lechasseur*, [1981] 2 R.C.S. 253; *Schneider c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 112; *Township of Scarborough v. Bondi*, [1959] R.C.S. 444; *City of Hamilton v. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 R.C.S. 239.

Lois et règlements cités

Charte de la Ville de Montréal, 1960, 1959-60 (Qué.), chap. 102 et modifications, art. 516, 517f., g), s), 518, 520(6), (7), 521(3), (4), (7), (33), 524(2)a), b).
Loi constitutionnelle de 1867.
Loi de 1975 modifiant le droit criminel, 1974-75-76 (Can.), chap. 93, art. 180(3).
Règlement sur les appareils et les salles d'amusement, Règlement de la Ville de Montréal, n° 5156.

Doctrine citée

Côté, P.A. «Le règlement municipal indéterminé» (1973), 33 *R. du B.* 474.
 Dussault, René et Louis Borgeat. *Traité de droit administratif*, t. 1, Québec, P.U.L., 1984.
 Pépin, Gilles et Yves Ouellette. *Principes de contentieux administratif*, 2^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais Inc., 1982.
 Pigeon, Louis-Philippe. *Rédaction et interprétation des lois*, Québec, Éditeur officiel, réimpression 1978.
 Rogers, Ian M. *The Law of Canadian Municipal Corporations*, vol. 1, 2nd ed., Toronto, Carswell, 1971.

POURVOI contre deux arrêts de la Cour d'appel du Québec, [1981] C.A. 468, 128 D.L.R. (3d) 579, qui ont infirmé deux jugements de la Cour supérieure (1978), 4 M.P.L.R. 193, qui rejetaient les requêtes en annulation présentées par les intimés. Le pourvoi relatif à la requête de l'intimée

Amusements Inc. is dismissed. The appeal relating to the petition of respondents Fountainhead Fun Centres Ltd. *et al.* is allowed in part.

Neuville Lacroix and *Jean Rochette*, for the appellant.

Sydney Phillips, Q.C., for respondent Arcade Amusements Inc.

André Tremblay, Michel Côté, Q.C., and *Jacques Jeansonne*, for respondents The Fountainhead Fun Centres Ltd., Nivel Sales (1969) Limited, Boules de Miel Carnaval Inc. and Louis Zuckerman.

Jean-K. Samson and *Réal A. Forest*, for the mis en cause.

James M. Mabbutt, for the intervener.

English version of the judgment of the Court delivered by

BEETZ J.—

I—The Proceedings and Regulatory and Legislative Enactments at Issue

This case concerns the validity of By-law 5156 adopted by the council of the City of Montréal—the “City”—on September 27, 1977. It reads as follows:

1. This by-law may be referred to as “By-law on amusement machines and halls”.

2. In this by-law, “amusement machines” designates a game apparatus or amusement device authorized by law, the use of which is obtained upon payment of a sum of money, but does not include an apparatus designed to amuse or entertain young children or sound reproducing equipment.

“amusement hall” designates a hall occupied or used essentially for amusement purposes, where amusement machines are put at the disposal of the public and where a sum of money is charged for the right to use such apparatus, but does not include a billiards, pool or snooker hall or a bowling hall.

3. No amusement machine shall be put at the disposal of the public in an establishment other than an amusement hall.

4. Upon the coming into force of this by-law, the number of amusement machines which, pursuant to a

Arcade Amusements Inc. est rejeté. Le pourvoi relatif à la requête des intimés Fountainhead Fun Centres Ltd. et autres est accueilli en partie.

Neuville Lacroix et *Jean Rochette*, pour l'appelant.

Sydney Phillips, c.r., pour l'intimée Arcade Amusements Inc.

André Tremblay, Michel Côté, c.r., et *Jacques Jeansonne*, pour les intimés The Fountainhead Fun Centres Ltd., Nivel Sales (1969) Limited, Boules de Miel Carnaval Inc. et Louis Zuckerman.

Jean-K. Samson et *Réal A. Forest*, pour le mis en cause.

James M. Mabbutt, pour l'intervenant.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE BEETZ—

I—Les procédures et les textes réglementaires et législatifs en litige

Il s'agit de la validité du Règlement 5156 adopté par le conseil de la ville de Montréal—la «Ville»—le 27 septembre 1977. En voici le texte:

1. Ce règlement peut être cité: «Règlement sur les appareils et les salles d'amusement.»

2. Dans le présent règlement, «appareil d'amusement» désigne un appareil de jeu ou dispositif d'amusement permis par la loi, pour l'utilisation duquel une somme est exigée, mais ne comprend pas un appareil destiné à l'amusement ou à la récréation d'un enfant en bas âge ou un appareil à reproduire le son.

«salle d'amusement» désigne une salle occupée ou utilisée essentiellement pour fins d'amusement, où des appareils d'amusement sont mis à la disposition du public et où une somme est exigée pour le droit d'utiliser les appareils, mais ne comprend pas une salle de billard, pool ou snooker, ni une salle de quilles.

3. Aucun appareil d'amusement ne peut être mis à la disposition du public dans un établissement autre qu'une salle d'amusement.

4. Le nombre d'appareils d'amusement qui, lors de l'entrée en vigueur du présent règlement, étaient, en

permit, were put at the disposal of the public in an establishment other than an amusement hall, shall not be increased.

5. Notwithstanding any other by-law provision, all permits for the operation of an amusement machine or hall shall be issued in the name of a natural individual, be it for himself or on behalf of a corporation or society.

6.1.0 No other activity shall be authorized in an amusement hall except for the operation of

6.1.1 a snack-bar or non-alcoholic beverages or prepared foods vending machines;

6.1.2 a maximum number of two pool, billiards or snooker tables.

6.2 A pool, billiards or snooker table shall constitute an amusement machine when operated in an amusement hall.

7.1.0 Notwithstanding any other by-law, no amusement hall shall be built, fitted out, occupied or used in

7.1.1 a building which is used or can be used in part for housing purposes;

7.1.2 in an establishment where another activity is pursued;

7.1.3 within the historical district of the city of Montreal;

7.1.4.0 in an establishment built on a lot located less than two hundred (200) meters

7.1.4.1 from the land of an elementary, high school or college level teaching institution;

7.1.4.2 from a public park or playground.

7.2 The distance referred to at paragraph 7.1.4.0 shall be measured from the areas closest to the lots covered by the said provision.

7.3 A building, which is entirely occupied for commercial or industrial purposes and where an amusement hall is operated, shall not be occupied for housing purposes as long as the said amusement hall shall remain in operation.

8.0 It shall be forbidden

8.1 for the holder of an amusement hall permit and for any responsible party on the premises to admit, or to tolerate the presence of a person less than eighteen (18) years of age in an amusement hall;

8.2 for the holder of a permit to operate an amusement machine and for any responsible party on the premises, to allow or tolerate the use of an amusement

vertu d'un permis, mis à la disposition du public dans un établissement autre qu'une salle d'amusement, ne peut être augmenté.

5. Nonobstant toute autre disposition d'un règlement, tout permis relatif à l'exploitation d'un appareil ou d'une salle d'amusement doit être émis au nom d'une personne physique, que ce soit pour son propre compte, ou pour le bénéfice d'une corporation ou société.

6.1.0 Aucune autre activité n'est autorisée dans une salle d'amusement à l'exception de l'exploitation

6.1.1 d'un comptoir de casse-croûte ou d'appareils de distribution de boissons non alcooliques et d'aliments préparés;

6.1.2 d'un maximum de deux tables de pool, billard ou snooker.

6.2 Une table de pool, billard ou snooker constitue un appareil d'amusement lorsqu'elle est exploitée dans une salle d'amusement.

7.1.0 Nonobstant tout autre règlement, aucune salle d'amusement ne peut être construite, aménagée, occupée ou utilisée

7.1.1 dans un bâtiment servant ou pouvant servir en partie à l'habitation;

7.1.2 dans un établissement où une autre activité est exercée;

7.1.3 à l'intérieur de l'arrondissement historique de la ville de Montréal;

7.1.4.0 dans un établissement bâti sur un terrain situé à moins de deux cents (200) mètres

7.1.4.1 du terrain d'une institution d'enseignement des niveaux élémentaire, secondaire et collégial;

7.1.4.2 d'un parc ou terrain de jeux public.

7.2 La distance mentionnée au paragraphe 7.1.4.0 se mesure à compter des parties les plus rapprochées des terrains visés par cette disposition.

7.3 Un bâtiment entièrement occupé pour des fins commerciales ou industrielles et dans lequel est exploitée une salle d'amusement ne peut être occupé pour des fins d'habitation tant que dure l'exploitation de ladite salle d'amusement.

8.0 Il est interdit,

8.1 pour un détenteur de permis de salle d'amusement et toute personne responsable sur les lieux, d'admettre ou de tolérer la présence d'une personne âgée de moins de dix-huit (18) ans dans les salles d'amusement;

8.2 pour un détenteur de permis d'exploitation d'un appareil d'amusement et toute personne responsable sur les lieux, de permettre ou tolérer l'usage d'un appareil

machine by a person less than eighteen (18) years of age;

8.3 for any person less than eighteen (18) years of age to enter an amusement hall or to use an amusement machine in an establishment where the operation of such an apparatus is authorized.

9.0 Anyone who contravenes this by-law shall be liable

9.1 for a first infringement, to a fine of one hundred (100) dollars at the most, with or without costs,

9.2 for a second infringement to the same provision of this by-law, within a period of twelve (12) months, to a fine of at least one hundred (100) dollars and five hundred (500) dollars at the most, with or without costs,

9.3 for any subsequent infringement within the same period, to a fine of at least five hundred (500) dollars and one thousand (1,000) dollars at the most, with or without costs,

9.4 and, failing the immediate payment of the fine or of the fine and costs within a period of ninety (90) days at the most, to imprisonment for sixty (60) days at the most, such imprisonment to cease immediately, however, upon payment of the fine or of the fine and costs, as the case may be.

10. This by-law shall not be interpreted as restricting the application of any other inconsistent by-law provision.

11. Section 21 of By-law 2820 concerning permits and special or personal taxes on businesses, occupations and activities, is amended by repealing therein the fourth paragraph of the remark.

12. Section 22 of the said by-law is amended

A—by replacing therein the first paragraph of the remark with the following:

““Place of amusement” means premises used for amusement purposes, open to the public, which include a combination of facilities, games, rides or other entertainment devices authorized by law.”;

B—by repealing therein the second paragraph of the said remark;

C—by replacing therein, the period with a semi-colon in the eighth paragraph of the said remark and by inserting thereafter the following sentence:

“however, such closing hours shall apply to a bowling hall when an amusement machine is put therein at the disposal of the public.”;

D—by replacing therein the ninth paragraph of the remark with the following:

d’amusement par une personne âgée de moins de dix-huit (18) ans;

8.3 à toute personne âgée de moins de dix-huit (18) ans d’entrer dans une salle d’amusement ou de faire usage d’un appareil d’amusement dans un établissement dans lequel l’exploitation d’un tel appareil est autorisée.

9.0 Quiconque contrevient au présent règlement est passible

9.1 pour une première infraction d’une amende d’au plus cent (100) dollars, avec ou sans frais,

9.2 pour une deuxième infraction à la même disposition du présent règlement, dans une période de douze (12) mois, d’une amende d’au moins cent (100) dollars et d’au plus cinq cents (500) dollars, avec ou sans frais,

9.3 pour toute infraction subséquente dans la même période, d’une amende d’au moins cinq cents (500) dollars et d’au plus mille (1,000) dollars, avec ou sans frais,

9.4 et d’un emprisonnement d’au plus soixante (60) jours, à défaut du paiement de l’amende ou de l’amende et des frais dans un délai d’au plus quatre-vingt-dix (90) jours, ledit emprisonnement devant toutefois cesser dès le paiement de l’amende ou de l’amende et des frais, selon le cas.

10. Le présent règlement ne doit pas s’interpréter comme limitant l’application de toute autre disposition réglementaire non incompatible.

11. La section 21 du règlement 2820 concernant les permis et taxes spéciales ou personnelles sur les commerces, occupations et activités est modifiée par l’abrogation du quatrième alinéa de la remarque.

12. La section 22 dudit règlement est modifiée

A—par le remplacement du premier alinéa de la remarque par le suivant:

««Place d’amusement» désigne un lieu d’amusement ouvert au public comprenant un ensemble d’installations, jeux, manèges ou moyens de divertissement autorisés par la loi»;

B—par l’abrogation du deuxième alinéa de ladite remarque;

C—par le remplacement au huitième alinéa de ladite remarque du point par un point-virgule et par l’insertion de la phrase suivante:

«toutefois, ces heures de fermeture s’appliquent à une salle de quilles lorsqu’un appareil d’amusement y est mis à la disposition du public.»;

D—par le remplacement du neuvième alinéa de la remarque par le suivant:

“Persons under eighteen (18) years of age shall not be admitted to a billiards, pool or snooker hall.”

13. By-law 2223 to prohibit pin-ball machines or bagatelle games as well as By-law 2229 which amends it are repealed.

14. The expression “amusement hall” shall be substituted for the expression “amusement gallery” wherever the latter expression appears in any by-law.

By a petition to annul a municipal by-law on the ground of illegality, based on art. 515 of the *Charter of the City of Montreal*, 1959-60 (Que.), c. 102, as amended—the “*Charter*”—respondents The Fountainhead Fun Centres Ltd., Nivel Sales (1969) Limited, Boules de Miel Carnaval Inc. and Louis Zuckerman—“Fountainhead *et al.*”—asked on December 27, 1977 that By-law 5156 be annulled in its entirety.

By another petition based on the same provision of the *Charter*, respondent Arcade Amusements Inc.—“Arcade”—asked on December 28, 1977 that s. 8 of By-law 5156 be annulled, including subss. 8.1, 8.2 and 8.3.

The two petitions were joined for proof and hearing before Gervais J. of the Superior Court, who dismissed both with costs in two judgments dated April 7, 1978: 4 M.P.L.R. 193.

Respondents appealed from these two judgments. In their inscription in appeal, respondents Fountainhead *et al.* asked the Court of Appeal alternatively to declare paras. 4, 7 and 33 of art. 521 of the *Charter* unconstitutional to the extent that they authorize the adoption of By-law 5156. The Attorney General of Quebec defended the constitutionality of these provisions in the Court of Appeal.

In two judgments dated June 25, 1981, written by Beauregard J.A. and concurred in by Bernier and Monet J.J.A., the Court of Appeal reversed the two Superior Court judgments, allowed the two petitions with costs and annulled By-law 5156, without ruling on the alternative argument of unconstitutionality: [1981] C.A. 468, 128 D.L.R. (3d) 579.

«Les personnes âgées de moins de dix-huit (18) ans ne doivent pas être admises dans une salle de billard, pool ou snooker.»

13. Le règlement 2223, prohibant les jeux de boules (pin ball machines) ou les jeux de bagatelle, ainsi que le règlement 2229 qui le modifie, sont abrogés.

14. L'expression «salle d'amusement» est substituée à celle de «galerie d'amusement» partout où cette dernière apparaît dans un règlement.

Par une requête en annulation d'un règlement municipal pour motif d'illégalité, fondée sur l'art. 515 de la *Charte de la Ville de Montréal*, 1959-1960 (Qué.), chap. 102 et ses modifications—la «*Charte*»—les intimés The Fountainhead Fun Centres Ltd., Nivel Sales (1969) Limited, Boules de Miel Carnaval Inc. et Louis Zuckerman—«Fountainhead et autres»—demandent, le 27 décembre 1977, l'annulation de tout le Règlement 5156.

Par une autre requête fondée sur la même disposition de la *Charte*, l'intimée Arcade Amusements Inc.—«Arcade»—demande, le 28 décembre 1977, l'annulation de l'art. 8 du Règlement 5156, y compris les sous-art. 8.1, 8.2 et 8.3.

Les deux requêtes sont réunies pour enquête et audition devant le juge Gervais de la Cour supérieure qui les rejette toutes deux avec dépens par deux jugements en date du 7 avril 1978: 4 M.P.L.R. 193.

Les intimés interjettent appel de ces deux jugements. Dans leur inscription en appel, les intimés Fountainhead et autres demandent subsidiairement à la Cour d'appel de déclarer inconstitutionnels les par. 4^o, 7^o et 33^o de l'art. 521 de la *Charte* dans la mesure où ils autorisent l'adoption du Règlement 5156. Le procureur général du Québec défend la constitutionnalité de ces dispositions devant la Cour d'appel.

Par deux arrêts en date du 25 juin 1981, pour des motifs écrits par le juge Beauregard, auxquels souscrivent les juges Bernier et Monet, la Cour d'appel infirme les deux jugements de la Cour supérieure, accueille les deux requêtes avec dépens et annule le Règlement 5156, sans statuer cependant sur le moyen subsidiaire d'inconstitutionnalité: [1981] C.A. 468, 128 D.L.R. (3d) 579.

The City is appealing from these two judgments. On September 20, 1982 the late Laskin C.J., at the request of respondents, stated the following constitutional question under s. 32 of the Rules of this Court:

Are article 516, paragraphs *f*, *g* and *s* of article 517, article 518, paragraphs 3, 4, 7 and 33 of article 521 and paragraphs 2*a*. and *b*. of article 524 of the *Charter of the City of Montreal*, 1959-60, 8-9 Eliz. II, c. 102, as amended on September 27, 1977, unconstitutional, as *ultra vires* the provincial legislature of Quebec or inoperative in so far as they give the City of Montréal the power to adopt by-law 5156, dated September 27, 1977 and titled:

“By-law concerning the conditions governing the occupancy of buildings for the operation of amusement machines, the amendment of By-law 2820 concerning permits and special or personal taxes on businesses, occupations and activities, as already amended by By-laws 2843, 2939, 2944, 3031, 3098, 3117, 3184, 3226, 3297, 3310, 3450, 3478, 3497, 3537, 3592, 3666, 3675, 3694, 3788, 3816, 3848, 3894, 4028, 4119, 4238, 4261, 4285, 4433, 4485, 4590, 4762, 4876, 4963, and the repeal of By-laws 2223 and 2229 prohibiting pin-ball machines or bagatelle games.”

The provisions of the *Charter* affected by the constitutional question are those cited by the trial judge, on which he relied in deciding that the council of the City has the power to adopt By-law 5156. They are the following:

TITLE IX
Power to Make By-laws

CHAPTER I
General Powers

516. The council shall have power to enact by-laws to ensure the peace, order and good government of the city, the welfare of its citizens and the proper administration of its affairs, and to pronounce upon any matter calculated to affect or interest the city and its people in any way, provided that such by-laws be not repugnant to the laws of the Province or of Canada, or to any special provision of this charter.

517. For greater certainty as to the powers conferred on the council by article 516, but without restricting the scope thereof and subject to the reservations which it contains, and without restricting the scope of the powers otherwise conferred on the council by this charter, the

Ce sont ces deux arrêts que la Ville attaque par son pourvoi. Le 20 septembre 1982, le regretté juge en chef Laskin fixe, à la demande des intimés, la question constitutionnelle suivante, en vertu de l'art. 32 des Règles de cette Cour:

L'article 516, les paragraphes *f*, *g* et *s* de l'article 517, l'article 518, les paragraphes 3^o 4^o, 7^o et 33^o de l'article 521 et les paragraphes 2^o *a*) et *b*) de l'article 524 de la Charte de la Ville de Montréal, 1959-60, 8-9 Eliz. II, c. 102, tels que modifiés au 27 septembre 1977, sont-ils inconstitutionnels, *ultra vires* de la législature provinciale du Québec ou inopérants dans la mesure où ils donnent à la Ville de Montréal le pouvoir d'adopter le règlement 5156 daté le 27 septembre 1977 et intitulé:

«Règlement relatif aux conditions d'occupation de bâtiments aux fins d'exploitation d'appareils d'amusement, à la modification du règlement 2820 concernant les permis et taxes spéciales ou personnelles sur les commerces, occupations et activités, déjà modifié par les règlements 2843, 2939, 2944, 3031, 3098, 3117, 3184, 3226, 3297, 3310, 3450, 3478, 3497, 3537, 3592, 3666, 3675, 3694, 3788, 3816, 3848, 3894, 4028, 4119, 4238, 4261, 4285, 4433, 4485, 4590, 4762, 4876, 4963, et à l'abrogation des règlements 2223 et 2229 prohibant les jeux de boules ou les jeux de bagatelle.»

Les dispositions de la *Charte* que vise la question constitutionnelle sont celles que cite le premier juge et sur lesquelles il se fonde pour décider que le conseil de la Ville a le pouvoir d'adopter le Règlement 5156. Ce sont les dispositions suivantes:

TITRE IX
Pouvoirs de réglementation

CHAPITRE I
Pouvoirs Généraux

516. Le conseil a le pouvoir d'adopter des règlements pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement, le bien-être des citoyens et la bonne administration des affaires de la ville, et pour statuer sur toute matière pouvant intéresser ou affecter de quelque manière celle-ci et sa population, pourvu que ces règlements ne soient pas inconciliables avec les lois de la province ou du Canada ou avec quelque disposition particulière de la présente charte.

517. Pour plus ample certitude sur les pouvoirs conférés au conseil par l'article 516, mais sans en restreindre la portée et sous les réserves qu'il contient, sans restreindre non plus l'étendue des pouvoirs que cette charte attribue par ailleurs au conseil, l'autorité et la juridic-

authority and jurisdiction of the council extend to all the following matters:

- f. licenses for trading and peddling;
- g. the public order, peace and safety;

s. generally all matters concerning the proper administration of the affairs of the city, public interest and the welfare of its population.

518. No enumeration or mention of specific powers in this charter or its amendments, and in particular in chapters II and III of this title, shall be interpreted as restricting the authority or the general powers conferred on the city by articles 516 and 517, or as affecting them in any way, even as regards matters to which such specific powers relate; but on the contrary, such authority and general powers shall retain all of their scope and may be completely exercised, notwithstanding such specific powers.

CHAPTER II Specific Powers

DIVISION 2 Commerce and Industry

521. Without prejudice to articles 516, 517, 518 and 519 and subject to the provisions of articles 539 to 543, the council, by by-law, may:

3. Fix the amount, conditions and mode of issue of the permits and licenses which the city is authorized to grant, provided that none be granted for more than one year; provide for the revocation thereof;

4. Authorize under permit, regulate or prohibit pin-ball machines, billiards, pools, trou-madame, bowling alleys, bagatelle and shooting galleries;

7. Authorize under license and regulate or prohibit the exhibitions of showmen, exhibitions of caravans, menageries, circuses, shows of all kinds, concert-halls, dance-halls, theatrical performances, skating-rinks, places of amusement and museums; regulate the erection, fitting up and operation of theatres, moving picture halls, concert-café, exhibition halls and other public buildings;

33. Authorize subject to a permit, and regulate, or prohibit the use of slot machines, including, for the

tion de ce dernier s'étendent à toutes les matières suivantes:

- f) les licences de commerce et de colportage;
- g) l'ordre, la paix et la sécurité publics;

s) généralement tout ce qui concerne la bonne administration des affaires de la ville, l'intérêt public et le bien-être de sa population.

518. Aucune énumération ou mention de pouvoirs spécifiques, dans la présente charte ou ses amendements et en particulier dans les chapitres II et III du présent titre, ne doit être interprétée comme restreignant l'autorité ou les pouvoirs généraux conférés à la ville par les articles 516 et 517, ni comme y portant atteinte de quelque manière que ce soit, même quant aux matières auxquelles se rapportent ces pouvoirs spécifiques; mais au contraire, cette autorité et ces pouvoirs généraux conservent toute leur étendue et peuvent être exercés dans leur plénitude, nonobstant tels pouvoirs spécifiques.

CHAPITRE II Pouvoirs spécifiques

SECTION 2 Commerce et Industries

521. Sans préjudice des articles 516, 517, 518 et 519 et sous réserve des dispositions des articles 539 à 543, le conseil peut, par règlement:

3° Fixer le montant, les conditions et les modalités d'émission des permis et licences relevant de l'autorité de la ville, pourvu qu'aucun ne soit octroyé pour plus d'une année; statuer sur leur révocation;

4° Autoriser moyennant un permis, réglementer ou prohiber les jeux de boules (pin-ball machines), les jeux de billard, pool, trou-madame, quilles, bagatelle et les salles de tir;

7° Autoriser moyennant permis et réglementer, ou prohiber, les représentations de bateleurs, exhibitions de caravanes, ménageries, cirques, spectacles de tout genre, salles de concert, salles de danse, représentations théâtrales, patinoires, places d'amusement et musées; régler la construction, l'aménagement et l'exploitation des théâtres, cinémas, cafés-concerts, salles de spectacles et autres édifices publics;

33° Autoriser moyennant un permis et réglementer, ou prohiber, l'usage de distributeurs automatiques, com-

purposes of this paragraph, any apparatus, table, board, rack or device placed at the disposal of the public and operated by the introduction of coins or counters, or the operation whereof is governed, in any way, by the skill or judgment of the person using the same, but not including automatic scales, telephone apparatus, apparatus used for supplying gas, electric refrigerators, or any apparatus the use or keeping whereof is prohibited by law; impose on slot machines a tax which may be different according as the apparatus in question is used exclusively in the sale of merchandise the commercial value whereof is well known, or is of another type;

DIVISION 5 Building

524. Without prejudice to articles 516, 517, 518 and 519 and subject to the provisions of articles 608 to 612, the council, by by-law, may:

2. a. Classify buildings and establishments;

b. Divide the municipality into zones, of such number, shape and area as seems suitable; regulate and restrict differently according to the location in such zones, parts or sections of certain zones or in certain streets, parts or sections of certain streets or at any place whatever, the use and occupancy of lots, the kind, destination, occupancy and use of buildings which may be erected as well as the maintenance, reconstruction, alteration, repair, enlargement, destination, occupancy and use of buildings already erected, except in such case the indemnity, if any, payable to the owners, lessees or occupants having vested rights.

Such request for indemnity shall be submitted to the Superior Court upon presentation of a petition for such purpose with at least six days' notice; such court shall then decide whether there are any vested rights or not, and if so, shall refer to the Montreal Expropriation Bureau the task of determining the indemnity by fixing, as in the case of an expropriation, the delays in which the Bureau must act, and the judgment and its homologation shall be proceeded with, *mutatis mutandis*, as in cases of expropriation.

The Attorney General of Canada obtained leave to intervene on the constitutional question which, like the Attorney General of Quebec, he is asking the Court to answer in the negative.

prenant, pour les fins du présent paragraphe, tout appareil, table, tableau, charpente ou mécanisme mis à la disposition du public et fonctionnant au moyen de l'introduction de pièces de monnaie ou de jetons, ou dont le fonctionnement dépend, de quelque manière, de l'adresse ou du jugement de la personne qui s'en sert, mais ne comprenant pas les balances automatiques, les appareils de téléphone, les appareils utilisés pour la fourniture du gaz, les réfrigérateurs électriques, ni aucun appareil dont l'usage ou la garde est prohibée par la loi; imposer une taxe sur les distributeurs automatiques, laquelle peut être différente selon qu'il s'agit d'appareils servant exclusivement à la vente d'une marchandise de valeur marchande généralement reconnue ou d'appareils d'autres types;

SECTION 5 Construction

524. Sans préjudice des articles 516, 517, 518 et 519 et sous réserve des dispositions des articles 608 à 612, le conseil peut, par règlement:

2° a) Classifier les constructions et établissements:

b) Diviser la municipalité en zones dont le nombre, la forme et la superficie paraissent convenables; dans ces zones, parties ou sections de certaines zones ou sur certaines rues, parties ou sections de certaines rues ou à tout endroit quelconque, régler et restreindre différemment, selon les endroits, l'usage et l'occupation des terrains, le genre, la destination, l'occupation et l'usage des constructions pouvant être érigées, de même que le maintien, la reconstruction, la modification, la réparation, l'agrandissement, la destination, l'occupation et l'usage des constructions déjà érigées, sauf indemnité, s'il y a lieu, aux propriétaires, locataires ou occupants ayant des droits acquis.

Cette demande d'indemnité est soumise à la Cour supérieure, sur présentation d'une requête à cette fin avec avis d'au moins six jours; cette cour décide alors s'il y a des droits acquis ou non et, dans l'affirmative, elle réfère au Bureau des expropriations de Montréal le soin de déterminer l'indemnité en fixant, comme dans le cas d'une expropriation, les délais dans lesquels le Bureau doit agir et il est précédé, *mutatis mutandis*, pour la sentence et son homologation comme dans les cas d'expropriation;

Le procureur général du Canada a obtenu la permission d'intervenir sur la question constitutionnelle à laquelle, comme le procureur général du Québec, il prie la Cour de répondre par la négative.

II—Characterization of By-law 5156

The parties, the Superior Court and the Court of Appeal were in disagreement on a potentially decisive point, that of the true nature or characterization of By-law 5156. It seemed preferable for this reason to cite the text of it in full rather than to summarize it.

In the submission of respondents, By-law 5156, regarding amusement machines, the premises occupied by them and the persons who use them, is essentially prohibitory in nature, not only because of s. 8 which expressly prohibits persons less than eighteen years of age from using amusement machines or being in amusement halls, but also because of the remainder of its provisions, and in particular those which, under colour of being a zoning by-law, limit the operation of amusement halls to a tiny part of the City's territory. They argued that the latter provisions, disguised as zoning by-laws, are only incidental to the fundamental prohibition contained in s. 8 and with said s. 8, are really designed to prohibit gaming considered from the point of view of public morals and the criminal law.

In the submission of respondents, this characterization is supported both by the wording of the impugned by-law and by the explanatory notes supplied to members of the municipal council at second study of the draft by-law. These explanatory notes contain at the beginning the following paragraph:

The basic purpose of this by-law is to provide some control over the establishment of amusement halls and the operation of amusement machines in order to make them less easily accessible to minors.

The trial judge did not accept the characterization proposed by respondents but rather, it seems, that proposed by the City, since the latter defended it in this Court. The trial judge summarized the impugned by-law and characterized it as follows:

[TRANSLATION] It appears, therefore, that the legislator clearly had two aims in mind, regulating the conditions of occupancy of premises used for the operation of amusement machines or as amusement halls, and barring juveniles from those premises to protect them

II—La qualification du Règlement 5156

Les parties, la Cour supérieure et la Cour d'appel ne s'entendent pas sur un sujet potentiellement déterminant, celui de la nature véritable ou de la qualification du Règlement 5156. C'est pourquoi il a paru préférable d'en citer intégralement le texte plutôt que de le résumer.

Selon les intimés, le Règlement 5156, relatif aux appareils d'amusement, aux lieux qu'ils occupent et aux personnes qui les utilisent, serait de nature essentiellement prohibitive, non seulement par son art. 8 qui interdit expressément aux personnes âgées de moins de dix-huit ans l'usage des appareils d'amusement et l'accès aux salles d'amusement, mais également par le reste de ses dispositions et plus particulièrement par celles qui, sous les apparences d'un règlement de zonage, restreignent l'exploitation des salles d'amusement à une portion infime du territoire de la Ville. Ces dernières dispositions, déguisées en règlement de zonage, ne seraient que l'accessoire de la prohibition fondamentale décrétée par l'art. 8 et, avec ce dernier, viseraient en réalité à interdire le jeu—*gaming*—considéré sous l'aspect de la moralité publique et du droit criminel.

Selon les intimés, cette qualification se justifie tant par le texte du règlement attaqué que par celui de notes explicatives fournies aux membres du conseil municipal lors de la deuxième étude du projet de règlement. Ces notes explicatives comportent au début l'alinéa suivant:

Ce projet de règlement vise essentiellement à contrôler l'établissement de salles d'amusement ainsi que l'exploitation d'appareils d'amusement de sorte qu'ils soient moins facilement accessibles aux mineurs.

Le premier juge n'a pas retenu la qualification proposée par les intimés mais plutôt, semble-t-il, celle proposée par la Ville puisque cette dernière l'a défendue devant cette Cour. Voici comment, après l'avoir résumé, le premier juge qualifie le règlement attaqué:

Il m'apparaît donc que le législateur avait clairement deux objectifs en vue, soit de réglementer les conditions d'occupation des lieux servant à l'exploitation d'appareils d'amusement ou de salles d'amusement et d'écartier les jeunes de ces lieux pour les protéger contre l'exploita-

against exploitation, or prohibiting access by juveniles to premises where there might be crowds or meetings which would have the effect of making crime more likely.

It appears that by-law 5156 of the City of Montréal, while it is a zoning by-law, is also intended to protect juveniles and may be interpreted as a local policing by-law.

The severity of by-law 5156 does not *per se* make it prohibitory. The right to operate an amusement hall is greatly circumscribed, but not entirely prohibited by the by-law, and only establishes the conditions on which halls may be operated, while prohibiting them for the most part.

The purpose of the by-law adopted by respondent is to protect juveniles against exploitation and crime.

The Court of Appeal began by considering s. 8 of By-law 5156. It then examined the By-law as a whole, but [TRANSLATION] "leaving aside s. 8" and concentrating its analysis on the zoning aspect of the By-law.

The Court of Appeal disagreed with the conclusion by the trial judge that the aim of the legislator was "prohibiting access by juveniles to premises where there might be crowds or meetings which would have the effect of making crime more likely". This observation, it wrote, [TRANSLATION] "is not grounded on the evidence and counsel for the respondent [the City] took care not to base their argument on it". However, it adopted in respect of s. 8 of the By-law part of the characterization given by the trial judge to the By-law as a whole:

[TRANSLATION] It has to be concluded, therefore, that the aim or purpose of s. 8 is to protect minors not against the harmful effects of the sort of criminogenic environment that amusement halls may constitute, but once again, against commercial exploitation by the owners of amusement machines.

The Court of Appeal concluded that s. 8 is [TRANSLATION] "a provision affecting the capacity of minors" and that this provision is void because, *inter alia*, it is inconsistent with the *Civil Code*, which occupies this field.

tion, ou encore interdire l'accès aux jeunes dans des lieux où il pourrait y avoir rassemblement ou rencontres, ce qui aurait pour effet de rendre le crime plus propice.

Il m'apparaît que le règlement 5156 de la Ville de Montréal, tout en étant un règlement de zonage, vise également à protéger les jeunes et qu'il peut être interprété comme un règlement de police locale.

La sévérité du règlement 5156 ne le rend pas pour cela prohibitif. Le droit d'installer une salle d'amusement est de beaucoup restreint mais le règlement ne le prohibe pas entièrement et ne fait qu'établir les conditions dans lesquelles les salles peuvent être opérées tout en les prohibant en majeure partie.

Le but du règlement adopté par l'intimée est de protéger les jeunes contre l'exploitation et la criminalité.

Quant à la Cour d'appel, elle étudie d'abord l'art. 8 du Règlement 5156. Elle examine ensuite le Règlement dans son ensemble, mais «en mettant de côté l'article 8» et en concentrant son analyse sur l'aspect zonage du Règlement.

La Cour d'appel reproche au premier juge d'avoir conclu que le législateur avait pour objectif d'interdire l'accès aux jeunes dans des lieux où il pourrait y avoir rassemblement ou rencontres, ce qui aurait pour effet de rendre le crime plus propice». Cette constatation, écrit-elle, «ne prend pas appui sur la preuve et les procureurs de l'intimée»—la Ville—«se sont d'ailleurs bien gardés de baser leur argumentation là-dessus». Elle retient cependant, relativement à l'art. 8 du Règlement, une partie de la qualification que le premier juge donne à l'ensemble du Règlement:

Il faut donc conclure que l'objet ou le but de l'article 8 est de protéger les personnes mineures non pas contre l'influence néfaste d'un milieu criminogène que seraient les salles d'amusement, mais, encore une fois, contre l'exploitation commerciale des propriétaires d'appareils d'amusement.

La Cour d'appel en conclut que l'art. 8 est «une disposition qui touche à la capacité des personnes mineures» et que cette disposition est nulle parce que entre autres elle est inconciliable avec le *Code civil* qui occupe ce champ.

The Court of Appeal held that the remainder of By-law 5156, under cover of zoning, is intended essentially to prohibit the operation and use of amusement machines or amusement halls. It found that the By-law is therefore void as a zoning by-law, and [TRANSLATION] “in view of the colourability of the by-law” it would not be appropriate to consider whether it is valid as a prohibitory by-law. On this final point, the Court of Appeal in effect found that the City council had acted in bad faith, for it stated that its ruling was based on the decision of this Court in *Landreville v. Ville de Boucherville*, [1978] 2 S.C.R. 801.

In this Court, the Attorney General of Canada supported the view of By-law 5156 taken by the trial judge.

The Attorney General of Quebec did likewise, but specially emphasized the aspect of protection of youth and prevention of crime.

Perhaps to support the findings of the trial judge on this last point and to meet the objections made by the Court of Appeal as to lack of evidence in this regard, the Attorney General of Quebec attached two appendices to his submission and referred to these appendices in four paragraphs of the submission. The first appendix, which summarizes the second, is a newspaper clipping titled “Les ‘arcades’ contribuent à augmenter la criminalité chez les jeunes”. The other appendix is an article titled “Video Arcades, Youth and Trouble” by a professor of sociology, Desmond Ellis. These two publications were subsequent to the Court of Appeal judgments.

At the start of the hearing, after hearing the parties, the Court allowed from the bench a motion by respondents asking that the two appendices in question and the paragraphs referring to them be expunged from the submission of the Attorney General of Quebec. The Court expressed the view [TRANSLATION] “that the record cannot be added to in this way at this stage”.

In any case, the addition of the two appendices in question was quite unnecessary, in my opinion.

Quant au reste du Règlement 5156, la Cour d’appel tient que, sous le couvert de zonage, il vise essentiellement à prohiber l’exploitation ou l’utilisation d’appareils d’amusement ou de salles d’amusement. Ce règlement serait donc nul comme règlement de zonage et «vu la teneur spécifique du règlement», il ne serait pas opportun de se demander s’il est valide comme règlement de prohibition. Sur ce dernier point, la Cour d’appel conclut effectivement à la mauvaise foi du conseil de la Ville car elle dit s’inspirer de l’arrêt de cette Cour dans *Landreville c. Ville de Boucherville*, [1978] 2 R.C.S. 801.

Devant cette Cour, le procureur général du Canada a soutenu la qualification du Règlement 5156 retenue par le premier juge.

Le procureur général du Québec a fait de même mais en insistant particulièrement sur l’aspect de la protection de la jeunesse et de la prévention du crime.

Peut-être pour étayer les conclusions du premier juge sur ce dernier point et pour tenir compte des reproches que lui adresse la Cour d’appel relativement aux lacunes de la preuve à ce sujet, le procureur général du Québec a joint deux annexes à son mémoire et a référé à ces annexes dans quatre paragraphes de ce mémoire. La première annexe, qui résume la deuxième, est une découpe de journal intitulée «Les «arcades» contribuent à augmenter la criminalité chez les jeunes». L’autre annexe est un article intitulé «Video Arcades, Youth and Trouble» par le professeur de sociologie Desmond Ellis. Ces deux publications sont subséquentes aux arrêts de la Cour d’appel.

Au début de l’audition, après avoir entendu les parties, la Cour a accueilli séance tenante une requête des intimés demandant que soient rayés du mémoire du procureur général du Québec les deux annexes en question et les paragraphes qui y renvoient. La Cour a exprimé l’avis «qu’il ne peut à ce stade être ajouté au dossier de cette façon».

De toute manière, les deux annexes en question étaient bien inutiles à mon avis.

I should say at once that, in my view, the trial judge was essentially correct in characterizing By-law 5156 as he did, with the means at his disposal. As indicated by its short title, the By-law is concerned with amusement machines and halls. I should say that certain of these provisions, such as ss. 3, 4, 5, 6 and 8, are primarily provisions regulating commerce within the meaning of Division 2 of Chapter II of the *Charter, supra*, which consists solely of art. 521, while s. 7 is primarily a zoning by-law like those covered by paras. 2a. and b. of art. 524 of the *Charter*. However, these provisions, in particular ss. 3, 4, 5, 6, 7.1.1, 7.1.2, 7.1.4.1, 7.1.4.2, 7.3 and especially s. 8, appear to me to have been also adopted, at least in part, for policing purposes as provided for in the *Charter* by art. 516 and paras. g. and s. of art. 517. It is therefore true to say that By-law 5156, which contains a zoning by-law, "is also intended to protect juveniles" and "may be interpreted as a local policing by-law".

I accept and adopt the unanimous and concurring findings of the Superior Court and the Court of Appeal that one of the aims or purposes of By-law 5156, and in particular its s. 8, is to protect children and adolescents against commercial exploitation by the owners of amusement machines.

However, unlike the Court of Appeal, I have no difficulty accepting the findings of the trial judge that the purpose of the By-law is also to prevent crime. The criticism made of the trial judge by the Court of Appeal as to the lack of evidence on this point seems to me, with respect, to be unjustified. The trial judge did not rely on the evidence in arriving at his findings, but in my opinion on the actual provisions of the impugned by-law and on the inferences he drew from them as well as the inferences he drew from human nature, the nature of things and the social conditions of his time, of which he took judicial notice. The courts cannot be unaware that children and adolescents generally have limited financial resources, amounts given to them by their parents for meals, transportation and other small expenses, or earned for work

J'indique en effet dès maintenant que, pour l'essentiel, le premier juge a selon moi eu raison de qualifier le Règlement 5156 comme il l'a fait avec les seuls moyens dont il disposait. Ce règlement a porte sur les appareils et les salles d'amusement, comme l'indique son titre abrégé. Je préciserais que certaines de ses dispositions, tels les art. 3, 4, 5, 6 et 8 sont d'abord des dispositions de réglementation du commerce au sens de la section 2 du Chapitre II de la *Charte*, précitée, qui ne comporte que le seul art. 521, tandis que l'art. 7 est d'abord un règlement de zonage comme ceux que prévoient les al. 2a) et b) de l'art. 524 de la *Charte*. Cependant, ces dispositions, plus particulièrement les art. 3, 4, 5, 6, 7.1.1, 7.1.2, 7.1.4.1, 7.1.4.2, 7.3 et surtout l'art. 8, me paraissent aussi avoir été adoptés, en partie du moins, à des fins de police comme le prévoit la *Charte* à l'art. 516 et aux al. g) et s) de l'art. 517. Il est donc exact de dire que le Règlement 5156, qui comporte un règlement de zonage, «vise également à protéger les jeunes» et «peut être interprété comme un règlement de police locale».

J'accepte et j'adopte les conclusions unanimes et concordantes de la Cour supérieure et de la Cour d'appel, selon lesquelles l'un des objets ou des buts du Règlement 5156, et particulièrement de son art. 8, est de protéger les enfants et les adolescents contre l'exploitation commerciale par des propriétaires d'appareils d'amusement.

Contrairement à la Cour d'appel cependant, je n'éprouve aucune difficulté à retenir les conclusions du premier juge selon lesquelles le Règlement a également pour but de prévenir la criminalité. La critique adressée au premier juge par la Cour d'appel à propos des lacunes de la preuve sur ce point me paraît injustifiée, soit dit avec égards. Ce n'est pas sur la preuve que le premier juge s'appuie pour arriver à ses conclusions mais plutôt, me semble-t-il, sur les dispositions mêmes du règlement attaqué et sur les inférences qu'il en tire de même que sur les inférences qu'il tire de la nature des hommes, de la nature des choses et des conditions sociales qui prévalent à son époque, dont il prend judiciairement connaissance. Les tribunaux ne peuvent ignorer que les enfants et les adolescents ne disposent généralement que de maigres

usually done after school on a part-time basis. The courts cannot disregard the attraction which amusement machines and amusement halls are likely to exert on children and adolescents, or the difficulty characteristic of their age group which such young persons may have in resisting them, both while they have money and when they run out of it. Once this happens, it is to be expected that there will always be adults and even other juveniles who will notice that the child or adolescent is now in need of money and suggest to them means of obtaining it which are often dishonest to say the least: there is thus a foreseeable risk of corruption and delinquency, which the authorities will try to prevent. If the judge reading a by-law like By-law 5156 is aware of this risk, it is not unreasonable to think that the legislator enacting it was aware of the same. It does not matter whether the operation of amusement machines or amusement halls in fact contributes to delinquency, or if so, whether measures such as By-law 5156 are really effective. This is compensated, if necessary, by the legislator's good faith, which is to be presumed, and his intention to act in the public interest, directly and with the means within his jurisdiction. The probability that factors such as those which I have just mentioned prompted the legislator to adopt the provisions of By-law 5156 provides a sufficient basis for its characterization. Moreover, these factors may as easily be inferred as those relating to the protection of children and adolescents against commercial exploitation. As regards the argument of counsel for the City in the Court of Appeal, I do not know what it took care not to say, but in this Court the same counsel did not fail to support without reservation the characterization adopted by the trial judge.

III—Grounds for Annulment Raised by Respondents

In their petition to annul By-law 5156 for illegality, both in the Superior Court and in the Court

ressources financières, sommes versées par leurs parents pour leurs collations, frais de transport et autres menues dépenses, ou bien salaire de travaux accomplis le plus souvent à temps partiel en dehors des heures d'école. Les tribunaux ne peuvent faire abstraction de l'attrait que les appareils d'amusement et les salles d'amusement sont susceptibles d'exercer sur les enfants et les adolescents, non plus que de la difficulté, propre à leur âge, que ces jeunes peuvent éprouver à y résister tant que durent leurs ressources comme après qu'elles sont épuisées. Une fois cette étape franchie, il ne manquera pas d'adultes et même d'autres jeunes pour remarquer l'état de l'enfant et de l'adolescent maintenant démunis et pour leur proposer des moyens malhonnêtes, c'est souvent le moins que l'on puisse dire, de se procurer de l'argent. D'où le risque de corruption et de délinquance que les autorités voudront combattre, on doit s'y attendre. Si ce risque est présent à l'esprit du juge qui lit un règlement comme le Règlement 5156, il n'est pas déraisonnable de penser qu'il était également présent à l'esprit du législateur qui l'a édicté. Il importe peu que l'exploitation des appareils d'amusement et des salles d'amusement contribue effectivement à la délinquance ou, si tel est le cas, que des mesures comme celles du Règlement 5156 soient vraiment efficaces. Y suppléent, s'il y a lieu, la bonne foi du législateur, qui se présume, de même que son intention d'agir dans l'intérêt public, sans détour et avec les moyens qui relèvent de sa compétence. La probabilité que des considérations comme celles que je viens de mentionner aient inspiré au législateur les dispositions du Règlement 5156 suffit à en fonder la qualification. On peut d'ailleurs inférer ces considérations aussi facilement que celles qui sont relatives à la protection des enfants et des adolescents contre l'exploitation commerciale. Quant à l'argumentation des procureurs de la Ville en Cour d'appel, j'ignore de quoi elle a pu se garder mais, devant cette Cour, les mêmes procureurs n'ont pas manqué d'appuyer sans réserve la qualification retenue par le premier juge.

III—Motifs d'annulation invoqués par les intimés

Dans leurs requêtes en annulation du Règlement 5156 pour motif d'illegalité, de même qu'en Cour