

The Attorney General for Canada *Appellant*;

and

The City of Montreal and the Attorney General for Quebec *Respondents*;

and

Claire Dupond

and

The Attorney General for Alberta *Intervenor*.

Claire Dupond *Appellant*;

and

The City of Montreal and the Attorney General for Quebec *Respondents*;

and

The Attorney General for Canada *Mis en cause*;

and

The Attorney General for Alberta *Intervenor*.

1977: April 27 and 28; 1978: January 19.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Constitutional law — Municipal by-law prohibiting the holding of assemblies and demonstrations — By-law of a local or private nature — Matter related to criminal law — Respect for fundamental freedoms — British North America Act, ss. 91, 92 — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, ss. 64 to 70 — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, App. III — City of Montreal By-law No. 3926.

On November 12, 1969 the City of Montreal passed an ordinance prohibiting "the holding of any assembly, parade or gathering on the public domain of the City of Montreal for a time-period of thirty days". This ordinance was passed under By-law 3926, passed the same day, s. 5 of which allowed the Executive Committee to take such a measure if there were "reasonable grounds to believe that the holding of assemblies, parades or gatherings will cause tumult, endanger safety, peace or

Le procureur général du Canada *Appelant*;

et

La Ville de Montréal et le procureur général du Québec *Intimés*;

et

Claire Dupond

et

Le procureur général de l'Alberta *Intervenant*.

Claire Dupond *Appelante*;

et

La Ville de Montréal et le procureur général du Québec *Intimés*;

et

Le procureur général du Canada *Mis en cause*;

et

Le procureur général de l'Alberta *Intervenant*.

1977: 27 et 28 avril; 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 D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Règlement municipal interdisant la tenue d'assemblées et de manifestations — Règlement de nature locale ou privée — Matière relative au droit criminel — Respect des libertés fondamentales — Acte de l'Amérique du Nord britannique, art. 91, 92 — Code criminel, S.R.C. 1970, c. C-34, art. 64 à 70 — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, App. III — Règlement de la Ville de Montréal, n° 3926.

Le 12 novembre 1969, la Ville de Montréal passa une ordonnance interdisant «la tenue de toute assemblée, défilé et attroupement dans le domaine public de la ville pour une période de trente jours». Cette ordonnance fut passée en vertu du Règlement 3926, adopté le même jour, dont l'art. 5 permettait au comité exécutif de prendre pareille mesure s'il y avait «des motifs raisonnables de croire que la tenue d'assemblées, de défilés ou d'attroupements causera du tumulte ou mettra en

public order". Appellant Claire Dupond attacked the constitutional validity of the By-law and the Ordinance and won her case in the Superior Court. The respondents, the City of Montreal and the Attorney General for Quebec, both appealed to the Quebec Court of Appeal, which in separate judgments set aside the judgment at trial. These are the judgments separately appealed from by the Attorney General for Canada and Claire Dupond: the argument in this Court concerned only s. 5 of the By-law (and its ancillary provisions, ss. 6 and 7) and the Ordinance.

Held (Laskin C.J. and Spence and Dickson JJ. dissenting): The appeals should be dismissed.

Per Martland, Judson, Ritchie, Pigeon, Beetz and de Grandpré JJ.: In *Hodge v. The Queen*, (1883), 9 A.C. 117, the Privy Council, in upholding the constitutional validity of regulations enacted pursuant to the *Ontario Liquor License Act*, referred to them as "regulations in the nature of police or municipal regulations of a merely local character . . . and such as are calculated to preserve in the municipality, peace . . . and repress . . . disorderly and riotous conduct". This definition applies perfectly to s. 5 of the impugned By-law and Ordinance, which are on their face regulations of a local character. Both s. 5 and the Ordinance relate to the use of the municipal public domain in exceptional circumstances. These are not punitive but essentially preventive measures: the preventive aspect of the Ordinance is illustrated both by the fact that the holding of *any* assembly, parade or gathering is prohibited and by its temporary nature. The suppression of conditions likely to favour the commission of crimes falls within provincial competence. Despite the prohibitory form of the ordinances which may be passed under s. 5, the latter may be said to be, in substance, regulatory of the use of the public domain. Even if these ordinances were strictly prohibitory, they would still be valid since they relate to a matter of a merely local nature in the Province within the meaning of s. 92(16) of the *B.N.A. Act*. They also derive validity from heads (8), (13), (14) and (15) of s. 92.

When an enactment is in itself of a local or private nature, the onus of showing that it otherwise comes within one of the subjects enumerated in s. 91 falls upon the parties so asserting. Appellants' argument that s. 5 and the Ordinance deal with a field already covered by the *Criminal Code* in ss. 64 to 70, namely riots, cannot be accepted. There are in the *Criminal Code* no preventive measures similar to s. 5 of the By-law. Even if

danger la sécurité, la paix ou l'ordre public». L'appelante Claire Dupond a contesté la constitutionnalité du Règlement et de l'Ordonnance et obtenu gain de cause en Cour supérieure. Les intimés, la Ville de Montréal et le procureur général du Québec, ont chacun interjeté appel devant la Cour d'appel du Québec qui a infirmé, dans des arrêts distincts, le jugement de première instance. Ce sont ces arrêts que le procureur général du Canada, d'une part, et Claire Dupond, d'autre part, attaquent dans ce pourvoi: le débat devant cette Cour ne porte que sur l'art. 5 du Règlement (et ses dispositions accessoires, les art. 6 et 7) et sur l'Ordonnance.

Arrêt (le juge en chef Laskin et les juges Spence et Dickson étant dissidents): Les pourvois doivent être rejetés.

Les juges Martland, Judson, Ritchie, Pigeon, Beetz et de Grandpré: Dans l'affaire *Hodge c. La Reine*, (1883), 9 A.C. 117, le Conseil privé, en affirmant la constitutionnalité des règlements d'application de l'*Ontario Liquor License Act* les qualifiait de «règlements dans le genre de règlements municipaux ou de police d'un caractère purement local, . . . et, comme tels, [ayant] pour but de préserver, dans les limites de la municipalité, la paix . . . et de réprimer . . . la conduite désordonnée et tumultueuse». Cette définition s'applique parfaitement à l'art. 5 du Règlement et à l'Ordonnance contestés qui, *prima facie*, sont des règlements de nature locale. L'article 5 et l'Ordonnance se rapportent à l'utilisation du domaine public municipal dans une situation exceptionnelle. Ce ne sont pas des mesures punitives, mais essentiellement des mesures préventives: l'aspect préventif de l'Ordonnance ressort tant du fait qu'on interdit la tenue de *toute* assemblée et de tout défilé ou attroupement que de son caractère temporaire. La suppression des conditions susceptibles de favoriser le crime relève de la compétence provinciale. En dépit de la forme prohibitive des ordonnances qui peuvent être passées en vertu de l'art. 5, celui-ci peut être considéré, au fond, comme une réglementation de l'utilisation du domaine public. Même si ces ordonnances étaient strictement prohibitives, elles demeureraient valides puisqu'elles visent une matière de nature purement locale dans la province au sens du par. 92(16) de l'*A.A.N.B.* Elles tirent aussi leur validité des par. (8), (13), (14) et (15) de l'art. 92.

Lorsqu'un texte législatif est en soi de nature locale ou privée, il incombe aux parties qui allèguent qu'il relève d'un sujet énuméré à l'art. 91 de l'*A.A.N.B.* de le prouver. La prétention des appelants que l'art. 5 et l'Ordonnance traitent d'un domaine que le *Code criminel* couvre déjà aux art. 64 à 70, soit les émeutes, ne peut être retenue. Le *Code criminel* ne contient aucune mesure préventive similaire à l'art. 5 du Règlement.

Parliament could enact measures of a preventive nature under its ancillary powers, the fact that it has not exercised such a power cannot prevent a province or a city from exercising their own powers, as long as the provincial or municipal legislation complementary to federal legislation does not collide with the latter. Nor does the Ordinance interfere with freedom of religion, of the press or of speech or impose religious observances, in such a way as to bring the matter within the criminal law power of Parliament and thereby make the Ordinance and the By-law *ultra vires* under the principles framed by this Court in *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 299, and in other subsequent decisions. In the case at bar, the holding of all assemblies is prohibited, irrespective of religion, ideology or political views. Furthermore, the discretionary power to pass an ordinance under s. 5 of the By-law is not an uncontrollable discretion, as was the case in *Saumur*: it is vested in the Executive Committee of the City, which cannot exercise it except on reports confirming the existence of an exceptional situation.

In reply to the submission made by appellants that s. 5 and the Ordinance are in relation to and in conflict with the fundamental freedoms of speech, of assembly and association, of the press and of religion which were inherited from the United Kingdom and made part of the Constitution by the preamble of the *B.N.A. Act* or protected by the *Canadian Bill of Rights*, it should be remembered that: (1) none of the freedoms referred to is placed above the reach of all legislation by the Constitution; (2) none of these freedoms is a single matter coming within exclusive federal or provincial jurisdiction; (3) these freedoms are distinct and independent of the faculty of holding assemblies, parades, gatherings, demonstrations or processions on the public domain of a city; (4) the right to hold public meetings on a highway or in a park is unknown to English law: consequently it cannot have become part of the preamble of the *B.N.A. Act*; (5) the holding of assemblies, parades or gatherings on the public domain is a matter which, depending on the aspect, comes under federal or provincial competence; (6) the *Canadian Bill of Rights* does not apply to provincial and municipal legislation.

Per Laskin C.J. and Spence and Dickson JJ. dissenting: It is obvious from the recitals as well as from the terms of s. 5 of the By-law that the City of Montreal has enacted a mini-Criminal Code, dealing with apprehended breach of the peace, apprehended violence and the maintenance of public order. The only local or private

Même si le Parlement pouvait édicter des mesures de nature préventive en vertu de ses pouvoirs accessoires, le fait qu'il n'a pas exercé pareil pouvoir ne peut empêcher une province ou une ville d'exercer ses propres pouvoirs, en autant que la loi provinciale ou municipale complémentaire de la loi fédérale n'est pas incompatible avec cette dernière. L'Ordonnance ne porte pas non plus atteinte à la liberté de religion, de la presse ou d'expression et elle n'impose pas d'observances religieuses, de manière à amener la question sous le pouvoir du Parlement en matière de droit criminel et rendre ainsi l'Ordonnance et le Règlement *ultra vires* en vertu des principes établis par cette Cour dans *Saumur c. La Cité de Québec*, [1953] 2 R.C.S. 299, et dans d'autres arrêts subséquents. En l'espèce, on interdit la tenue de toute assemblée, sans aucune référence aux opinions religieuses, idéologiques ou politiques. De plus, le pouvoir discrétionnaire d'adopter une ordonnance en vertu de l'art. 5 du Règlement n'est pas un pouvoir discrétionnaire illimité, comme c'était le cas dans l'affaire *Saumur*: il est conféré au comité exécutif de la ville qui ne peut l'exercer que sur présentation de rapports confirmant l'existence d'une situation exceptionnelle.

En réponse au moyen soulevé par les appelants, savoir que l'art. 5 et l'Ordonnance visent et contredisent les libertés fondamentales d'expression, de réunion et d'association, la liberté de la presse et la liberté de religion, héritées du Royaume-Uni et incluses dans la Constitution par le préambule de l'*A.A.N.B.* ou protégées par la *Déclaration canadienne des droits*, il y a lieu de retenir que: 1) aucune des libertés mentionnées n'a été mise au-dessus de la portée de toutes les lois par la Constitution; 2) aucune de ces libertés ne correspond à une seule matière relevant de la compétence exclusive fédérale ou provinciale; 3) ces libertés sont distinctes et indépendantes de la faculté de tenir des assemblées, des défilés, des attroupements, des manifestations, des processions dans le domaine public d'une ville; 4) le droit de tenir des réunions publiques sur un chemin public ou dans un parc est inconnu en droit anglais: il n'a pu par conséquent être inclus dans le préambule de l'*A.A.N.B.*; 5) la tenue d'assemblées, de défilés ou d'attroupements dans le domaine public est une question qui, selon l'aspect, relève de la compétence fédérale ou provinciale; 6) la *Déclaration canadienne des droits* ne s'applique pas à la législation provinciale et municipale.

Le juge en chef Laskin et les juges Spence et Dickson dissident: Il ressort clairement du préambule, comme du texte de l'art. 5 du Règlement, que la Ville de Montréal a édicté un mini-code criminel sur la prévention d'éventuelles violations de la paix publique et d'éventuelles violences, et le maintien de l'ordre public.

aspect is the territorial ambit of the By-law and of the Ordinance, and this has never been a test of constitutional validity.

It is clear that the end of the challenged By-law is not regulation of the public domain, and in particular s. 5 and the Ordinance passed in implementation thereof are explicitly directed to breach of the peace and to the maintenance of public order. The enactment of the By-law as an exceptional measure is itself an indicator of how far removed it is from any concern, except a consequential one, with regulation of streets and public parks. In order for a provincial prohibition to be valid it has to be associated with a valid scheme of regulation, whereas here s. 5 has a strictly prohibitory character and there is no substratum of regulation upon which a sanction has been mounted. The assertion that the By-law was called forth by exceptional conditions in itself makes the By-law suspect. There is no accretion to provincial legislative authority to enable it to deal with apprehended danger merely because the provincial government or delegated municipal authorities are of the opinion that preventive measures must be taken. These may be taken under ordinary police powers and in accordance with the *Criminal Code*. As for the argument that provincial (or validly authorized municipal) legislation can complement the federal *Criminal Code*, it flies in the face of the scheme of distribution of exclusive powers and it is not supported by any authorities: these have consistently held that a province cannot legislate to reinforce the criminal law. The Canadian case that has the greatest affinity to the case at bar is *District of Kent v. Storgoff*, (1962), 38 D.L.R. (2d) 362, where it was held that a regulation designed "to prevent conditions arising which may lead to a breach of the peace or unlawful assembly" came under the *Criminal Code* and the exclusive jurisdiction of the Parliament of Canada. The general terms of the By-law do not give it a local character but on the contrary conflict with a central assumption of our criminal law that the police are expected to enforce it against violators and not against innocents, and are an aggravation of the municipality's intrusion into the field of criminal law.

[*Hodge v. The Queen* (1883), 9 A.C. 117; *Reference re the Adoption Act*, [1938] S.C.R. 398; *R. v. Campbell*, [1962] O.R. 1134, applied; *La Ville de Montréal v. X*, [1970] R.L. 276; *Bédard v. Dawson*, [1923] S.C.R. 681; *Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 15, 73 D.L.R. (3d) 491; *L'Union St-Jacques de Montréal v. Bélisle* (1874), L.R. 6 P.C. 31; *Provincial*

Le Règlement et l'Ordonnance ne sont de nature locale et privée que dans la mesure où leur champ d'application est territorialement limité ce qui n'a jamais constitué un critère de constitutionnalité.

Il est clair que le Règlement attaqué n'a pas pour but la réglementation de l'utilisation du domaine public et, en particulier, l'art. 5 et l'Ordonnance adoptée en application de cet article visent expressément les troubles de la paix publique et le maintien de l'ordre public. Le fait que le Règlement a été adopté comme mesure exceptionnelle indique de lui-même qu'il est loin de viser, si ce n'est incidemment, la réglementation des rues et parcs publics. Pour qu'une interdiction imposée par une province soit valide, elle doit être associée à une réglementation elle-même valide, alors qu'en l'espèce, l'art. 5 a un caractère strictement prohibitif et la sanction n'est fondée sur aucun substrat de réglementation. La prétention que le Règlement répondait à des circonstances exceptionnelles ne fait que renforcer les soupçons à son égard. Le pouvoir législatif provincial à l'égard de dangers éventuels ne s'accroît pas du seul fait que le gouvernement provincial et, par délégation, les autorités municipales estiment qu'il y a lieu de prendre des mesures préventives. Celles-ci doivent être prises en vertu des pouvoirs ordinaires de police et conformément au *Code criminel*. Quant à l'argument qu'une loi provinciale ou municipale peut venir compléter le *Code criminel* fédéral, il est en contradiction ouverte avec le partage des pouvoirs exclusifs et il n'est aucunement appuyé par la jurisprudence qui a constamment décidé qu'une province ne peut pas légiférer pour renforcer le droit criminel. L'arrêt canadien qui présente le plus de similitude avec cette affaire, est *District of Kent v. Storgoff*, (1962), 38 D.L.R. (2d) 362, où l'on a décidé que relevait du *Code criminel* et de la compétence exclusive du Parlement du Canada un règlement visant «à prévenir les situations qui pourraient mener à des violations de la paix publique ou à des attroupements illégaux». Les termes généraux du Règlement ne lui donnent pas un caractère local, mais vont au contraire à l'encontre des principes fondamentaux de notre droit pénal selon lequel la police doit utiliser contre les délinquants et non contre les innocents les pouvoirs qui lui sont conférés et ne font qu'aggraver l'intrusion de la municipalité dans le domaine du droit criminel.

[Arrêts appliqués: *Hodge c. La Reine* (1883), 9 A.C. 117; *Renvoi sur l'Adoption Act*, [1938] R.C.S. 398; *R. v. Campbell*, [1962] O.R. 1134; arrêts mentionnés: *La Ville de Montréal c. X*, [1970] R.L. 276; *Bédard c. Dawson*, [1923] R.C.S. 681; *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 15, 73 D.L.R. (3d) 491; *L'Union St-Jacques de Montréal c. Bélisle* (1874),

Secretary of Prince Edward Island v. Egan, [1941] S.C.R. 396; *Validity of Section 92(4) of the Vehicles Act, 1957 (Sask.)*, [1958] S.C.R. 608; *Smith v. The Queen*, [1960] S.C.R. 776; *O'Grady v. Sparling*, [1960] S.C.R. 804; *Stephens v. The Queen*, [1960] S.C.R. 823; *Lieberman v. The Queen*, [1963] S.C.R. 643; *Fawcett v. Attorney General for Ontario*, [1964] S.C.R. 625; *Mann v. The Queen*, [1966] S.C.R. 238; *Ex parte Lewis* (1888), 21 Q.B.D. 191, referred to; *Re Race Track and Betting* (1921), 61 D.L.R. 504; *District of Kent v. Storgoff* (1962), 38 D.L.R. (2d) 362; *Johnson v. Attorney General of Alberta*, [1954] S.C.R. 127; *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 299; *Henry Birks & Sons Ltd. v. City of Montreal*, [1955] S.C.R. 799; *Switzman v. Elbling*, [1957] S.C.R. 285; *Reference re Alberta Statutes*, [1938] S.C.R. 100, distinguished.]

APPEALS from two decisions of the Court of Appeal of Quebec,¹ reversing a judgment of the Superior Court annulling a municipal by-law and ordinance. Appeals dismissed, the Chief Justice and Spence and Dickson JJ. dissenting.

Paul Ollivier, Q.C., for the appellant Attorney General for Canada.

Pierre Langevin, for the appellant Claire Dupond.

Michel Côté, Q.C., *André Tremblay* and *N. Lacroix*, for the respondent City of Montreal.

Louis Payette, for the respondent Attorney General for Quebec.

William Henkel, Q.C., for the intervenor.

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

THE CHIEF JUSTICE (*dissenting*)—The terms of the impugned By-law and of the Ordinance, passed pursuant to s. 5 thereof, are set out in the reasons of my brother Beetz which I have had the advantage of reading, and I shall not repeat them. It is obvious from the recitals as well as from the terms of the key s. 5 that the City of Montreal has enacted a mini-Criminal Code, dealing with apprehended breach of the peace, apprehended

L.R. 6 P.C. 31; *Le Secrétaire de la province de l'Île-du-Prince-Édouard c. Egan*, [1941] R.C.S. 396; *In re La validité de l'art. 92(4) de la Vehicles Act, 1957 (Sask.)*, [1958] R.C.S. 608; *Smith c. La Reine*, [1960] R.C.S. 776; *O'Grady c. Sparling*, [1960] R.C.S. 804; *Stephens c. La Reine*, [1960] R.C.S. 823; *Lieberman c. La Reine*, [1963] R.C.S. 643; *Fawcett c. Le procureur général de l'Ontario*, [1964] R.C.S. 625; *Mann c. La Reine*, [1966] R.C.S. 238; *Ex parte Lewis* (1888), 21 Q.B.D. 191; distinction faite avec les arrêts: *Re Race Track and Betting* (1921), 61 D.L.R. 504; *District of Kent v. Storgoff* (1962), 38 D.L.R. (2d) 362; *Johnson c. Le procureur général de l'Alberta*, [1954] R.C.S. 127; *Saumur c. La Cité de Québec*, [1953] 2 R.C.S. 299; *Henry Birks & Sons Ltd. c. La Cité de Montréal*, [1955] R.C.S. 799; *Switzman c. Elbling*, [1957] R.C.S. 285; *Renvoi relatif aux lois de l'Alberta*, [1938] R.C.S. 100.]

POURVOIS contre deux des arrêts de la Cour d'appel du Québec¹ infirmant un jugement de la Cour supérieure qui avait annulé un règlement et une ordonnance municipaux. Pourvois rejetés, le Juge en chef et les juges Spence et Dickson étant dissidents.

Paul Ollivier, c.r., pour l'appelant le procureur général du Canada.

Pierre Langevin, pour l'appelante Claire Dupond.

Michel Côté, c.r., *André Tremblay*, et *N. Lacroix*, pour l'intimée, la Ville de Montréal.

Louis Payette, pour l'intimé, le procureur général du Québec.

William Henkel, c.r., pour l'intervenant.

Le jugement du juge en chef Laskin et des juges Spence et Dickson a été rendu par

LE JUGE EN CHEF (*dissident*)—Dans ses motifs, que j'ai eu l'avantage de lire, mon collègue le juge Beetz a cité le Règlement et l'Ordonnance (adoptée en vertu de l'art. 5 du Règlement) qui font l'objet du présent pourvoi. Il ressort clairement du préambule, comme du texte de l'important art. 5, que la Ville de Montréal a édicté un mini-code criminel sur la prévention d'éventuelles violations de la paix publique et d'éventuelles vio-

¹ [1974] C.A. 402.

¹ [1974] C.A. 402.

violence and the maintenance of public order, and we are urged to sustain this incursion into the field of criminal law—a matter exclusively for the Parliament of Canada—because it is a matter of a local or private nature in the Province.

The only local or private aspect is, in my opinion, the territorial ambit of the By-law and of the Ordinance, and this has never been a test of constitutional validity. My brother Beetz has referred to the challenged provisions as regulatory of the public domain, the reference being to public streets and parks. It is not, however, directed to that end as the recitals and central terms clearly indicate. What it does, plainly and without reference to any regulatory consideration, is to make it a punishable offence—a crime—to breach s. 5 of the By-law and the Ordinance. Sections 1 and 3 of the By-law do have a relationship to traffic regulation and may be justified in themselves on that basis as provisions which may competently be authorized by provincial legislation. They are, however, integrated in other provisions which are in no sense directed to traffic considerations or to any regulatory use of public parks and, indeed, as my brother Beetz has noted, the focus is on s. 5 of the By-law and on the Ordinance passed in implementation thereof. That provision is so explicitly directed to breach of the peace and to the maintenance of public order as to fall squarely within exclusive federal authority in relation to the criminal law.

The very title of the By-law, as one “relating to exceptional measures to safeguard the free exercise of civil liberties, to regulate the use of the public domain and to prevent riots and other violations of order, peace and public safety” shows its character. The references to safeguarding the free exercise of civil liberties and to regulation of the use of the public domain are hollow references, not in any way fulfilled by the substantive terms of the By-law as are the references to riots, breach of the peace and public order. Moreover, the enactment of the By-law as an exceptional measure is itself an indicator of how far removed it is from any con-

lences, et le maintien de l'ordre public. On nous demande de confirmer la validité de cette incursion dans le domaine du droit criminel—qui relève exclusivement de la compétence du Parlement du Canada—parce qu'il s'agirait d'une matière de nature purement locale ou privée dans la province.

A mon avis, le Règlement et l'Ordonnance ne sont de nature locale ou privée que dans la mesure où leur champ d'application est territorialement limité et cela n'a jamais constitué un critère de constitutionnalité. Mon collègue le juge Beetz qualifie les dispositions attaquées de réglementation de l'utilisation du domaine public, en l'occurrence les rues et parcs publics. Pourtant, le préambule et le corps des dispositions en cause indiquent clairement que ce n'est pas leur but. Elles ont purement et simplement pour effet, sans qu'il soit fait mention de réglementation, de faire d'une violation de l'art. 5 du Règlement et de l'Ordonnance une infraction punissable—un délit. Les articles 1 et 3 du Règlement sont effectivement de la réglementation de la circulation et peuvent donc se justifier au titre de dispositions relevant de la compétence législative provinciale. Ils sont toutefois insérés dans une série de dispositions qui ne visent aucunement la circulation ou la réglementation de l'usage des parcs publics, et comme l'a fait remarquer à juste titre le juge Beetz, ce pourvoi vise essentiellement l'art. 5 du Règlement et l'Ordonnance adoptée en application de cet article. Cette disposition vise expressément les troubles de la paix publique et le maintien de l'ordre public et, de ce fait, relève nettement du pouvoir fédéral exclusif en matière de droit criminel.

La nature du Règlement est clairement indiquée par son titre même: «Règlement concernant certaines mesures exceptionnelles pour assurer aux citoyens la paisible jouissance de leurs libertés, réglementer l'utilisation du domaine public et prévenir les émeutes et autres troubles de l'ordre, de la paix et de la sécurité publiques». Les références à la sauvegarde du plein exercice des libertés publiques et à la réglementation de l'utilisation du domaine public sont vides de sens et ne sont aucunement soutenues par les dispositions de fond du Règlement, comme le sont les références aux émeutes et aux troubles de la paix et de l'ordre

cern, except a consequential one, with regulation of the use of streets and public parks. The enactment of the By-law smacks of an assertion of municipal authority to legislate for the "peace, order and good government" of the City of Montreal, an authority which I do not find in the catalogue of provincial powers under the *British North America Act*.

The central s. 5 of the By-law and the Ordinance are a long way from *Hodge v. The Queen*². That case was concerned with provincial liquor licensing legislation and hence had a constitutional foundation in the local regulation of a trade or business in the Province. The legislation was, therefore, sustainable either under s. 92(13) or under s. 92(16) of the *British North America Act*, although it will be recalled that in *Attorney General of Manitoba v. Manitoba Licence Holders' Association*³, the Privy Council preferred to assign provincial regulatory liquor legislation to s. 92(16). There is no similar foundation for the By-law and especially for s. 5 thereof, which is enacted as a strict prohibitory provision unredeemed by any regulatory aspect.

No doubt a prohibition, as a matter of its impact, is regulatory but, for constitutional purposes, provincial prohibitions to be valid have to be associated with a valid scheme of regulation as enforcements or reinforcements thereof, and are not sustainable as peremptory directions against forbidden conduct or behaviour. I am far from supporting the full implications of *City of Toronto v. Virgo*⁴ where the Privy Council, at p. 93, said this in reference to a municipal by-law:

... There is a marked distinction to be drawn between the prohibition or prevention of a trade and the regulation or governance of it, and indeed a power to regulate

publics. En outre, le fait que le Règlement ait été adopté comme mesure exceptionnelle indique de lui-même qu'il est loin de viser, si ce n'est incidemment, la réglementation de l'usage des rues et parcs publics. L'adoption de ce Règlement suggère l'affirmation du pouvoir municipal de légiférer sur «la paix, l'ordre et le bon gouvernement» de la Ville de Montréal, pouvoir que je ne vois pas dans la liste des pouvoirs provinciaux définis dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

L'article 5 du Règlement, la disposition centrale en l'espèce, et l'Ordonnance sont bien éloignés de l'arrêt *Hodge c. La Reine*², qui traitait d'une loi provinciale sur le commerce des boissons alcooliques. Cette loi était donc fondée, du point de vue constitutionnel, sur le pouvoir de réglementation locale des échanges et du commerce dans la province. Cette loi pouvait donc être jugée valide aux termes des par. 92(13) ou 92(16) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*; il faut toutefois rappeler que dans *Le procureur général du Manitoba c. Manitoba Licence Holders' Association*³, le Conseil privé a préféré fonder la compétence provinciale en matière de réglementation des alcools sur l'art. 92(16). Il n'existe aucun fondement équivalent pour le Règlement et encore moins pour son art. 5, dont le caractère strictement prohibitif n'est atténué par aucun élément de réglementation.

Bien entendu, une interdiction, de par ses conséquences, est une réglementation mais, aux fins constitutionnelles, les interdictions imposées par les provinces doivent, pour être valides, être associées à une réglementation elle-même valide, à titre de moyens d'exécution ou de sanctions. De telles dispositions sont invalides si elles constituent des interdictions péremptoires de certains comportements. Je ne reprendrai pas à mon compte toutes les implications de l'arrêt *La Ville de Toronto c. Virgo*⁴, où le Conseil privé, à la p. 93, disait à propos d'un règlement municipal:

[TRADUCTION] ... Il faut nettement distinguer l'interdiction ou la prohibition d'un commerce et sa réglementation ou son contrôle, et il est évident que le pouvoir de

² (1883), 9 A.C. 117.

³ [1902] A.C. 73.

⁴ [1896] A.C. 88.

² (1883), 9 A.C. 117.

³ [1902] A.C. 73.

⁴ [1896] A.C. 88.

and govern seems to imply the continued existence of that which is to be regulated or governed.

Yet the distinction drawn in the case is apt here where there is no substratum of regulation upon which a sanction has been mounted.

Two other points are made by the proponents of the By-law. One is that it was called forth by exceptional conditions in Montreal, an assertion which in itself makes the By-law suspect. There is no accretion to provincial legislative authority to enable it to deal with apprehended riots or public disorder merely because the provincial government or delegated municipal authorities are of the opinion that preventive measures must be taken. They may be taken under ordinary police powers and in accordance with the federal *Criminal Code*, to which I will refer later in these reasons. The second point is that there is no constitutional bar to provincial (or validly authorized municipal) legislation which complements the federal *Criminal Code*. This is a proposition which flies in the face of the scheme of distribution of legislative power; it is destructive of the principle of exclusiveness as expressed in *Union Colliery Co. v. Bryden*⁵, at p. 588; and it is not supported by any authorities. Cases such as *O'Grady v. Sparling*⁶ and *Mann v. The Queen*⁷, to take two of those relied upon by the proponents of the By-law, turn on a conclusion that the enactments challenged therein were independently valid as being in relation to a matter within provincial competence. Judson J., speaking for the majority in *O'Grady v. Sparling*, at p. 810, said that "The power of a provincial legislature to enact legislation for the regulation of highway traffic is undoubted . . . [and] the legislation under attack here is part and parcel of this regulation". It cannot be said of the challenged s. 5 of the By-law in this case that it has any such anchorage.

Whether the apt term be "complementary" or "supplementary", it has hitherto been a mark of our constitutional jurisprudence that a Province

réglementation et de contrôle présuppose l'existence ininterrompue de ce qui doit être réglementé ou contrôlé.

Cependant la distinction faite dans cette affaire est valable en l'espèce puisque la sanction n'est fondée sur aucun substrat de réglementation.

Les défenseurs du Règlement invoquent deux autres arguments. Premièrement: qu'il répondait à des circonstances exceptionnelles à Montréal. Cette affirmation ne fait que renforcer les soupçons à son égard. Le pouvoir législatif provincial à l'égard d'éventuelles émeutes ou d'éventuels troubles de l'ordre public ne s'accroît pas du seul fait que le gouvernement provincial et, par délégation, les autorités municipales estiment qu'il y a lieu de prendre des mesures préventives. Ces mesures doivent être prises en vertu des pouvoirs ordinaires de police et conformément au *Code criminel* fédéral, dont je parlerai plus loin. Deuxièmement, ils prétendent qu'il n'existe aucun obstacle constitutionnel à l'adoption d'une législation provinciale ou municipale qui vient compléter le *Code criminel* fédéral. Cet argument est en contradiction ouverte avec le partage des pouvoirs législatifs; il nie le principe de l'exclusivité formulé dans *Union Colliery Co. c. Bryden*⁵, à la p. 588, et il n'est aucunement appuyé par la jurisprudence. Des arrêts comme *O'Grady c. Sparling*⁶ et *Mann c. La Reine*⁷, pour ne citer que deux de ceux qu'invoquent les défenseurs du Règlement, sont fondés sur la conclusion que les dispositions attaquées étaient en elles-mêmes valides, parce qu'elles étaient relatives à un domaine de compétence provinciale. Le juge Judson, parlant au nom de la majorité dans *O'Grady c. Sparling*, à la p. 810, disait que [TRADUCTION] «le pouvoir qu'a une législature provinciale d'adopter des lois pour réglementer la circulation routière est incontestable . . . [et] la législation attaquée ici fait partie intégrante de cette réglementation». On ne peut dire de l'art. 5 en cause en l'espèce qu'il est aussi bien ancré.

Que le terme approprié soit «complémentaire» ou «supplémentaire», notre jurisprudence constitutionnelle a constamment décidé jusqu'ici qu'une

⁵ [1899] A.C. 580.

⁶ [1960] S.C.R. 804.

⁷ [1966] S.C.R. 238.

⁵ [1899] A.C. 580.

⁶ [1960] R.C.S. 804.

⁷ [1966] R.C.S. 238.

cannot legislate to reinforce the federal criminal law: *Johnson v. Attorney General of Alberta*⁸. The fact that it might seek to foreclose a breach of the criminal law by preventive measures did not relieve against this provincial disability: see *Attorney General for Ontario v. Koynok*⁹. There may, of course, be differences as to the appropriateness of the application of this principle in particular cases but the principle itself has not, as I read the case law, been heretofore doubted.

If any reported case in the Canadian Courts has an affinity to the one now before us it is *District of Kent v. Storgoff*¹⁰. It is very much in point, and on this I differ from my brother Beetz. That case also involved a municipal by-law which was likewise passed as an exceptional measure; and the same expediency that is invoked here to support the By-law and s. 5 thereof was invoked there. Whittaker J. of the British Columbia Supreme Court did not yield to the expediency reflected in the by-law, although he sympathized with the municipality in its problem; and he pointed out, quite properly, that preventive measures were open under provisions of the *Criminal Code* relating to unlawful assemblies, to prevention of use of force and to power to arrest without warrant.

The by-law in the *District of Kent* case purported to prohibit members of a Doukhobor sect from entering the municipality which contained a prison where a large number of members were serving sentences. Fellow members, numbering about 1,000, were intending to march on the prison and had begun to do so from their homes about 400 miles away, and the by-law was passed as an emergency measure because of concern that the facilities of the municipality, with a population of 2,200, would be overtaxed so far at least as housing and sanitation were concerned, and there was also an apprehension of a breakdown of law and order. The by-law made it an offence punishable

province ne peut pas légiférer pour renforcer le droit criminel fédéral: *Johnson c. Le procureur général de l'Alberta*⁸. Le fait que l'on cherche à empêcher des violations du droit criminel par des mesures préventives ne lève pas le défaut de compétence de la province à cet égard: voir *Attorney General for Ontario v. Koynok*⁹. Il peut y avoir, bien sûr, des divergences quant à l'opportunité d'appliquer ce principe dans certains cas particuliers, mais le principe lui-même n'a pas encore été mis en doute, pour autant que je sache, par la jurisprudence.

S'il existe un arrêt canadien publié qui présente des similitudes avec la présente affaire, ce doit être *District of Kent v. Storgoff*¹⁰. Cet arrêt est très pertinent et, sur ce point, je ne suis pas d'accord avec mon collègue Beetz. Il s'agissait d'un règlement municipal adopté, lui aussi, à titre de mesure exceptionnelle. Comme en l'espèce à l'égard du Règlement et de son art. 5, on prétendait que la mesure était nécessaire. Le juge Whittaker de la Cour suprême de la Colombie-Britannique ne retint pas l'argument de l'opportunité de la mesure, ajoutant toutefois qu'il comprenait bien le problème qu'affrontait la municipalité; il fit remarquer, à très juste titre, que des mesures préventives pouvaient être prises en vertu des dispositions du *Code criminel* relatives aux attroupements illégaux, à la prévention de l'usage de la force et au pouvoir d'arrêter sans mandat.

Dans *District of Kent*, le règlement avait pour but d'interdire aux membres d'une secte Doukhobor l'accès à la municipalité où se trouvait la prison dans laquelle un grand nombre de leurs coreligionnaires purgeaient des peines d'emprisonnement. Environ 1,000 Doukhobors avaient l'intention de marcher en cortège vers la prison et avaient commencé leur marche à quelque 400 milles de distance. Le règlement fut adopté comme mesure d'urgence parce que l'on craignait que les ressources de cette municipalité de 2,200 habitants, en logements et en équipements sanitaires, ne soient pas suffisantes et parce que l'on craignait en outre des troubles de l'ordre et de la paix

⁸ [1954] S.C.R. 127.

⁹ [1941] 1 D.L.R. 548.

¹⁰ (1962), 38 D.L.R. (2d) 362.

⁸ [1954] R.C.S. 127.

⁹ [1941] 1 D.L.R. 548.

¹⁰ (1962), 38 D.L.R. (2d) 362.

by a fine or imprisonment or both for a member of the sect to enter the municipality during the continuance of the emergency and they were liable, if they did so, to arrest without warrant.

Two passages from the reasons of Whittaker J. invalidating the by-law are so apposite here that I quote them, as follows, at p. 367 of the D.L.R. report:

It is true that in the preamble the by-law refers to anticipated problems of housing, education and health. Those are local problems, but the penalties imposed are not for the breach of any law relating to those subjects. The by-law is designed to prevent conditions arising which may lead to their breach. This is a laudable object, if it could be achieved by the exercise of powers within the jurisdiction of the municipality or the Province, but *Kent* has sought to meet the situation by the creation of a new crime. This is clearly beyond its powers.

The by-law is also designed to prevent conditions arising which may lead to a breach of the peace or unlawful assembly. These are matters relating to the criminal law and as such are within the exclusive legislative jurisdiction of the Parliament of Canada. Both are covered by the *Criminal Code*, 1953-54 (Can.), c. 51; breach of the peace by ss. 30 and 31, and unlawful assembly by s. 64.

There is more to be said for the validity of the by-law in the *District of Kent* case than there is for the validity of the one in the present case. There are here no considerations of health or sanitation or education but a naked concern for the public peace and about anticipated violence. The by-law is directed to these considerations and they are matters of criminal law alone. Of course, there can be only sympathetic regard for the ability of the police to handle violent demonstrators. I should have thought, however, that an internal instruction or memorandum of procedures to this end would have sufficed in invocation of the extensive police powers of arrest without warrant given by ss. 449 and 450 of the *Criminal Code* and of the power to deal with and disperse unlawful assemblies, given by ss. 64 to 69 of the *Criminal Code*. There are express supporting provisions in ss. 32 and 33 as well as general support in ss. 27 and 30. Any doubt

publics. Aux termes du règlement, était coupable d'une infraction punissable d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement, ou des deux, tout membre de la secte qui entraît dans la municipalité pendant la durée de l'état d'urgence, et tout contrevenant pouvait être arrêté sans mandat.

Les deux extraits suivants des motifs du juge Whittaker, par lesquels il annulait le règlement, sont particulièrement pertinents en l'espèce (à la p. 367):

[TRADUCTION] Il est vrai que le préambule du règlement mentionne les problèmes éventuels de logement, d'enseignement et d'hygiène. Ce sont des problèmes locaux, mais les peines imposées ne le sont pas pour des violations de lois régissant ces questions. Le règlement a pour but de prévenir des situations qui pourraient mener à leur violation. Le but est louable s'il peut être atteint par l'exercice de pouvoirs appartenant à la sphère de compétence de la municipalité ou de la province, mais *Kent* a essayé de résoudre le problème en créant une nouvelle infraction, ce qui est évidemment un excès de pouvoir.

Le règlement vise à prévenir les situations qui pourraient mener à des violations de la paix publique ou à des attroupements illégaux. Ces questions sont relatives au droit criminel et, à ce titre, relèvent de la compétence législative exclusive du Parlement du Canada. Elles sont visées par le *Code criminel*, 1953-54 (Can.), chap. 51; les violations de la paix par les art. 30 et 31 et les attroupements illégaux par l'art. 64.

La validité du règlement dans *District of Kent* serait plus plausible que celle du règlement en cause ici. En l'espèce, aucune question d'hygiène ni d'équipement sanitaire ni d'enseignement n'intervient; on craint uniquement des troubles éventuels de l'ordre public et des actes de violence. Le règlement est fondé uniquement sur ces considérations qui relèvent exclusivement du droit criminel. Bien sûr, nous comprenons les difficultés que peut avoir la police face à des manifestations violentes. Je crois cependant que des directives et des notes de service internes, à cette fin, auraient suffi pour invoquer le large pouvoir de police d'arrêter sans mandat, en vertu des art. 449 et 450 du *Code criminel* et le pouvoir de répression et de dispersion des attroupements illégaux, en vertu des art. 64 à 69 du *Code criminel*. Le recours à ces mesures est expressément prévu aux art. 32 et 33, et généralement autorisé par les art. 27 à 30. Pour

about the actual encroachment of the By-law into the field of criminal law may easily be resolved by comparing s. 5 of the By-law with ss. 27 and 68 of the *Criminal Code*, s. 6 of the By-law with s. 69(b)(c) of the *Criminal Code*, and s. 7 of the By-law with ss. 66 and 67 of the *Criminal Code*.

There is a distasteful part of the challenged By-law and Ordinance which, surprisingly, appears to be relied on to support their validity. The prohibition of assemblies or gatherings is not limited to those from which disorder or violence is anticipated but extends to all assemblies, all gatherings for the prescribed thirty-day period. I am unable to appreciate how this gives credence to the By-law as a local measure. We are left in no doubt here as to the scope of operation of the By-law. In *Saumur v. City of Quebec*¹¹, Kellock J. noted that the challenged by-law there was "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" (at p. 339). Here, persons who might seek to associate or gather for innocent purposes are to be barred, not because of any problem as to whether certain public areas should be open at certain times or on certain days or occasions—all of which go to their ordinary regulation—but because of a desire to forestall the violent or the likely violent. This is the invocation of a doctrine which should alarm free citizens even if it were invoked and applied under the authority of the Parliament of Canada, which has very wide power to enact criminal law. To find it invoked by a delegated authority like a municipality, which is limited at the outside to those powers that are open to a Province, appears to me to be an aggravation of its intrusion into the field of criminal law.

Certainly, enforcement of the criminal law is often difficult, and where large numbers of persons may be involved the difficulties are compounded. Yet it has always been central to our criminal law that the police are expected to enforce it against violators and not against innocents, and to exercise a reasonable and honest judgment as to those who are in each of these classifications. What can be

dissiper tout doute quant à l'empiétement du Règlement sur le droit criminel, il suffit de comparer l'art. 5 du Règlement et les art. 27 et 68 du *Code criminel*, l'art. 6 du Règlement et les al. 69b) et c) du *Code criminel* ainsi que l'art. 7 du Règlement et les art. 66 et 67 du *Code criminel*.

Il est surprenant que l'aspect le plus déplorable du Règlement et de l'Ordonnance attaqués soit invoqué à l'appui de leur validité. L'interdiction de tenir des assemblées ou des réunions n'est pas limitée à ceux dont on pourrait craindre qu'ils mènent au désordre ou à la violence, mais s'étend à toute assemblée, à tout attroupement pendant les trente jours prescrits. En quoi cela ferait-il du Règlement une mesure locale? Ici l'on ne peut avoir aucun doute quant au champ d'application du Règlement. Dans *Saumur c. La Ville de Québec*¹¹, le juge Kellock a fait remarquer que le règlement attaqué ne devait pas [TRADUCTION] «être jugé du point de vue des cas auxquels on pourrait limiter son application, mais en fonction des termes très généraux de son texte» (à la p. 339). En l'espèce, toutes personnes qui voudraient se réunir pour des motifs inoffensifs doivent en être empêchées, non pas parce que certains endroits publics devraient rester accessibles à certaines heures, certains jours ou en certaines occasions — ce qui relèverait d'un pouvoir ordinaire de réglementation — mais afin de prévenir des violences possibles ou probables. De tels principes ne pourraient qu'alarmer les tenants de la liberté même s'ils étaient invoqués et appliqués sous l'autorité du Parlement du Canada qui a des pouvoirs très étendus en droit criminel. Le fait qu'ils soient invoqués par une municipalité, en vertu de pouvoirs délégués, alors que ses pouvoirs restent en deça des pouvoirs accordés à une province, ne fait qu'aggraver l'intrusion dans le domaine du droit criminel.

Il est certain que l'application du droit criminel est souvent difficile et que les difficultés s'accroissent avec le nombre de personnes impliquées. Toutefois, un des principes fondamentaux de notre droit pénal est que la police doit utiliser contre les délinquants et non contre des innocents les pouvoirs qui lui sont conférés et exercer honnêtement et raisonnablement son jugement à l'égard de l'une

¹¹ [1953] 2 S.C.R. 299.

¹¹ [1953] 2 R.C.S. 299.

more draconian than for a municipality to ignore the distinction and then to insist that it is not legislating in relation to crime or criminal law when its prime purpose is to forestall anticipated breaches of the peace and to deal with unlawful assemblies and riots!

The By-law goes much beyond what was invalidated in *Henry Birks & Sons Ltd. v. City of Montreal*¹² and in *Switzman v. Elbling*¹³. Of course, those cases relate to other factual issues but they reflect the scope of the federal criminal law power even in situations where there is a connection—found there to be too tenuous to support the challenged provisions—with the regulation of commercial establishments and the use of private premises.

I see nothing in *Bédard v. Dawson*¹⁴, to give any support to the By-law. It has been overtaken by later cases such as *Johnson v. Attorney General of Alberta*, *supra*, and *Switzman v. Elbling*, *supra*, and even if it still has any vitality, its rationale relates to the suppression of a nuisance, a matter pertaining to the enjoyment of private premises. The By-law here has nothing to do with private nuisances but only with conduct and anticipated conduct of persons in streets and public parks.

I would allow the appeal, set aside the judgment below and restore the order at trial declaring the By-law and the Ordinance *ultra vires*. It is clear that if s. 5 goes, ss. 6 and 7 of the By-law must also fall, and so too must s. 4. This effectively denudes the By-law of any substance.

I would give the appellant Claire Dupond her costs throughout against the City of Montreal, but there should be no costs to or against the Attorney General of Quebec or the Attorney General of Canada.

ou de l'autre catégorie. Quelles mesures plus draconiennes une municipalité peut-elle prendre en méconnaissant cette distinction, tout en affirmant qu'elle ne légifère pas en matière de droit criminel, alors que son but premier est de prévenir d'éventuels troubles de la paix et de réprimer des émeutes et des attroupements illégaux!

Le Règlement va bien au-delà de ce qui fut annulé dans *Henry Birks & Sons Ltd. c. La Cité de Montréal*¹² et *Switzman c. Elbling*¹³. Bien entendu, ces arrêts traitent de situations de fait différentes, mais ils reflètent l'étendue du pouvoir fédéral en droit criminel même dans des cas où il existe un lien—estimé trop ténu pour justifier les dispositions attaquées—avec la réglementation des établissements commerciaux et la jouissance de biens privés.

A mon avis, rien dans *Bédard c. Dawson*¹⁴, ne vient appuyer le Règlement. Cet arrêt a été dépassé par de plus récents, dont *Johnson c. Le procureur général de l'Alberta* (précité) et *Switzman c. Elbling* (précité), mais s'il en reste encore quelque chose, il porte sur l'élimination d'une nuisance, question qui relève de la jouissance de biens privés. Le Règlement en l'espèce n'a rien à voir avec les nuisances, il vise uniquement le comportement réel ou éventuel de personnes qui se trouvent dans les rues ou les parcs publics.

J'accueillerais le pourvoi, j'infirmes l'arrêt de la Cour d'appel et rétablirais le jugement de première instance déclarant le Règlement et l'Ordonnance *ultra vires*. Il est évident que si l'art. 5 disparaît, les art. 6 et 7 du Règlement, tout comme l'art. 4 doivent également disparaître. Sans ces dispositions, le Règlement est vidé de tout sens.

J'accorderais à l'appelante Claire Dupond ses dépens dans toutes les cours, à l'encontre de la Ville de Montréal, mais il n'y aura aucune adjudication de dépens en ce qui concerne le procureur général du Québec et le procureur général du Canada.

¹² [1955] S.C.R. 799.

¹³ [1957] S.C.R. 285.

¹⁴ [1923] S.C.R. 681.

¹² [1955] R.C.S. 799.

¹³ [1957] R.C.S. 285.

¹⁴ [1923] R.C.S. 681.

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

BEETZ J.—Appellant Claire Dupond has attacked the constitutional validity of the City of Montreal By-law 3926 and of Ordinance no. 1 passed by the Executive Committee of the City pursuant to s. 5 of that By-law. She did so under s. 515 of the *Charter of the City of Montreal* (Q.S. 1959-60, c. 102) which provides that any ratepayer, by petition in his own name presented to the Superior Court, may demand the annulment of any by-law on the ground of illegality. The Attorney General for Quebec and the Attorney General for Canada were impleaded as third parties and participated in the proceedings throughout, the first to support the validity of the By-law and of the Ordinance and the second to oppose it. The trial judge having declared the By-law and the Ordinance unconstitutional, the City of Montreal and the Attorney General for Quebec both appealed to the Quebec Court of Appeal. In separate judgments on each appeal, the Court of Appeal set aside the judgment at trial and dismissed Claire Dupond's petition. These are the judgments separately appealed from by the Attorney General for Canada and Claire Dupond. The Attorney General for Ontario and the Attorney General for Alberta were granted leave to intervene but only the Attorney General for Alberta did in fact intervene; he supported the validity of the By-law and of the Ordinance.

By-law 3926 reads as follows:

By-law relating to exceptional measures to safeguard the free exercise of civil liberties, to regulate the use of the public domain and to prevent riots and other violations of order, peace and public safety.

At the meeting of the Council of the City of Montreal held on November 12, 1969, Council ordained:

WHEREAS it is imperative to provide for the protection of citizens in the exercise of their liberties, safeguard public peace and prevent violence against persons and property:

WHEREAS violence, armed robberies and other criminal acts often accompany certain demonstrations;

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

LE JUGE BEETZ—L'appelante Claire Dupond conteste la constitutionnalité du Règlement 3926 de la Ville de Montréal et de l'Ordonnance n° 1 passée par le comité exécutif de la ville en vertu de l'art. 5 dudit Règlement. L'instance a été entamée en vertu de l'art. 515 de la *Charte de la Ville de Montréal* (S.Q. 1959-60, c. 102) qui dispose que tout contribuable peut, par requête libellée en son nom, présentée à la Cour supérieure, demander l'annulation d'un règlement pour motif d'illégalité. Le procureur général du Québec et le procureur général du Canada ont été mis en cause et ont participé à toutes les procédures, le premier pour appuyer et le second pour contester la validité du Règlement et de l'Ordonnance. Le juge de première instance a déclaré inconstitutionnels le Règlement et l'Ordonnance, et la Ville de Montréal ainsi que le procureur général du Québec ont chacun interjeté appel devant la Cour d'appel du Québec. Dans des arrêts distincts sur chaque appel, la Cour d'appel a infirmé le jugement de première instance et rejeté la requête de Claire Dupond. Ce sont ces arrêts que le procureur général du Canada d'une part et Claire Dupond d'autre part attaquent dans ce pourvoi. Le procureur général de l'Ontario et le procureur général de l'Alberta ont obtenu l'autorisation d'intervenir, mais seul le procureur général de l'Alberta s'en est effectivement prévalu; il appuie la validité du Règlement et de l'Ordonnance.

Le Règlement 3926 dispose:

Règlement concernant certaines mesures exceptionnelles pour assurer aux citoyens la paisible jouissance de leurs libertés, réglementer l'utilisation du domaine public et prévenir les émeutes et autres troubles de l'ordre, de la paix et de la sécurité publiques.

A la séance du conseil de la ville de Montréal tenue le 12 novembre 1969, le conseil décrète:

ATTENDU qu'il est impérieux d'assurer la protection des citoyens dans la jouissance de leurs libertés et de la paix publique et contre toute violence à leur personne et à leur propriété;

ATTENDU qu'il s'est avéré que certaines manifestations s'accompagnent souvent d'actes de violence, de vols à main armée et d'autres actes criminels;

WHEREAS it is in order to enact exceptional emergency measures for the protection of citizens and the maintenance of peace and public order;

WHEREAS it is in order to regulate the use of the public domain and safeguard the right of citizens to the peaceful enjoyment of the public domain of the City;

1.—Anyone is entitled to the use and enjoyment of the streets, public places and public domain of the City of Montreal untroubled and in peace and public order.

2.—Assemblies, parades or other gatherings that endanger tranquility, safety, peace or public order are prohibited in public places and thoroughfares, parks or other areas of the City's public domain.

3.—No person participating in or present at an assembly, parade or other gathering on the public domain of the City shall molest or jostle anyone, or act in any way so as to hamper the movement, progress or presence of other citizens also using the public domain of the City on that occasion.

4.—Any assembly, parade or gathering on the public domain which gives rise to a violation against any article of this by-law, or to any acts, behaviour or utterances which disturb the peace or public order shall ipso facto be an assembly, parade or gathering which endangers tranquility, safety, peace or public order under the terms of Article 2 of this by-law, and shall disperse forthwith.

5.—When there are reasonable grounds to believe that the holding of assemblies, parades or gatherings will cause tumult, endanger safety, peace or public order or give rise to such acts, on report of the Directors of the Police Department and of the Law Department of the City that an exceptional situation warrants preventive measures to safeguard peace or public order, the Executive Committee may, by ordinance, take measures to prevent or suppress such danger by prohibiting for the period that it shall determine, at all times or at the hours it shall set, on all or part of the public domain of the City, the holding of any or all assemblies, parades or gatherings.

6.—All persons shall immediately obey the order of a peace officer to leave the scene of any assembly, parade or gathering held on violation of this by-law.

ATTENDU qu'il y a lieu de prendre des mesures d'urgence exceptionnelles pour la protection des citoyens et le maintien de l'ordre et de la paix publics;

ATTENDU qu'il y a lieu de réglementer l'utilisation du domaine public et de garantir les droits du citoyen à la paisible jouissance du domaine public de la Ville;

1.—Toute personne a le droit d'utiliser et de jouir des voies et places publiques et du domaine public de la ville de Montréal dans la tranquillité, la paix et l'ordre publics;

2.—Les assemblées, défilés ou autres attroupements qui mettent en danger la tranquillité, la sécurité, la paix ou l'ordre public sont interdits sur les voies et places publiques et dans les parcs ou autres endroits du domaine public de la Ville;

3.—Une personne qui participe à ou est présente à une assemblée, un défilé ou un attroupement dans le domaine public de la Ville ne doit molester, bousculer ou autrement gêner le mouvement, la marche ou la présence des autres citoyens qui utilisent également le domaine public de la Ville à cette occasion;

4.—Toute assemblée, défilé ou attroupement dans le domaine public dont le déroulement s'accompagne d'une violation d'un des articles du présent règlement ou d'actes, conduites ou propos qui troublent la paix ou l'ordre public devient dès lors une assemblée, un défilé ou un attroupement qui met en danger la tranquillité, la sécurité, la paix ou l'ordre public au sens de l'article 2 du règlement et doit immédiatement se disperser;

5.—Lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que la tenue d'assemblées, de défilés ou d'attroupements causera du tumulte, mettra en danger la sécurité, la paix ou l'ordre public, ou sera une occasion de tels actes, sur rapport du directeur du service de la police et du chef du contentieux de la Ville qu'une situation exceptionnelle justifie des mesures préventives pour sauvegarder la paix ou l'ordre public, le comité exécutif peut, par ordonnance, prendre des mesures pour empêcher ou supprimer ce danger en interdisant pour la période qu'il détermine, en tout temps ou aux heures qu'il indique, sur tout ou une partie du domaine public de la Ville, la tenue d'une assemblée, d'un défilé ou d'un attroupement ou de toute assemblée, défilé ou attroupement;

6.—Toute personne doit se conformer immédiatement à l'ordre d'un agent de la paix de quitter les lieux de toute assemblée, défilé ou attroupement tenu en violation du présent règlement;

7.—Whoever participates in an assembly, parade or gathering held in violation of this by-law or otherwise contravenes, in any way, any provision of this by-law, shall be liable to either imprisonment or a fine, with or without costs, for the term or the amount that the Municipal Court of Montreal will determine, at its discretion, and failing the immediate payment of such fine, or such fine and costs, as the case may be, to imprisonment for a term to be determined by the said Municipal Court, at its discretion; the imprisonment for failure to pay the fine or costs shall cease at any time before expiry of the term determined by the Court, upon payment of the fine or of the fine and costs, as the case may be.

Such imprisonment shall not exceed sixty (60) days nor such fine one hundred (100) dollars.

The Ordinance passed by the Executive Committee of the City pursuant to s. 5 of the By-law reads as follows:

Under by-law 3926 relating to exceptional measures to safeguard the free exercise of civil liberties, to regulate the use of the public domain and to prevent riots and other violations of order, peace and public safety.

At the meeting of the Executive Committee of the City of Montreal held on November 12, 1969 (no. 38961)

The Executive Committee ordained:

ORDINANCE TO PROHIBIT THE HOLDING OF ANY ASSEMBLY, PARADE OR GATHERING ON THE PUBLIC DOMAIN OF THE CITY OF MONTREAL FOR A TIME-PERIOD OF 30 DAYS.

CONSIDERING the reports from the Directors of the Police Department and of the Law Department of the City of Montreal attached hereto as an integral part of these presents;

CONSIDERING there are reasonable grounds to believe that the holding of assemblies, parades or gatherings on the public domain of the City would endanger the safety, peace or public order might give rise to such danger;

CONSIDERING the exceptional situation prevailing in the City of Montreal and the need to take preventive measures to safeguard peace and public order.

The holding of any assembly, parade or gathering anywhere and at any time on the public domain of the City is prohibited for a time-period of thirty (30) days to

7.—Quiconque participe à une assemblée, défilé ou attroupement tenus en violation du présent règlement ou contrevient autrement, de quelque manière à l'une des dispositions du présent règlement, est passible d'un emprisonnement ou d'une amende, avec ou sans frais, pour le terme ou le montant que la cour municipale de Montréal déterminera, à sa discrétion, et à défaut du paiement immédiat de l'amende ou de l'amende et des frais, selon le cas, d'un emprisonnement pour un terme déterminé par la cour municipale, à sa discrétion; l'emprisonnement pour défaut du paiement de l'amende ou des frais doit cesser en tout temps avant l'expiration du terme déterminé par la Cour, sur paiement de l'amende ou de l'amende et des frais, selon le cas.

L'emprisonnement ne doit pas être d'une durée de plus de soixante (60) jours et l'amende de plus de cent (100) dollars.

L'Ordonnance passée par le comité exécutif de la ville, en conformité de l'art. 5 du Règlement, prévoit:

En vertu du règlement 3926 concernant certaines mesures exceptionnelles pour assurer aux citoyens la paisible jouissance de leurs libertés, réglementer l'utilisation du domaine public et prévenir les émeutes et autres troubles de l'ordre, de la paix et de la sécurité publics.

A la séance du comité exécutif de la ville de Montréal tenue le 12 novembre 1969 (n° 38961)

le comité exécutif décrète:

ORDONNANCE POUR INTERDIRE LA TENUE DE TOUTE ASSEMBLÉE, DÉFILÉ ET ATTROUEMENT DANS LE DOMAINE PUBLIC DE LA VILLE DE MONTRÉAL POUR UNE PÉRIODE DE 30 JOURS.

CONSIDÉRANT les rapports ci-annexés, pour faire partie intégrante des présentes, du directeur du service de la police et du chef du contentieux de la ville de Montréal;

CONSIDÉRANT qu'il y a des motifs raisonnables de croire que la tenue d'assemblées, de défilés ou d'attroupements dans le domaine public de la ville mettrait en danger la sécurité, la paix ou l'ordre publics, ou en serait l'occasion;

CONSIDÉRANT la présente situation exceptionnelle dans la ville de Montréal et la nécessité de mesures préventives pour sauvegarder la paix et l'ordre publics,

La tenue de toute assemblée, défilé ou attroupement est interdite partout dans le domaine public de la ville de Montréal, en tout temps, pour une période de trente

end the thirteenth (13th) day of December 1969 at midnight, except for the parades already authorized by the Director of the Police Department under By-law 1319 dealing with traffic, before the adoption of this ordinance, and provided such parades do not endanger tranquility, peace and public order.

Police Department
Office of the Director

Date: November 12, 1969

To: Mr. Lucien Saulnier
Chairman of the
Executive Committee
City of Montreal

From: Mr. J.-P. Gilbert
Director of the
Police Department
City of Montreal

Subject:

demonstrations and parades

- 1) Since the beginning of 1969, 97 demonstrations have been held in Montreal, 21 of which have taken place from early October up to this date.
- 2) Some of these demonstrations have drawn several thousand demonstrators which we have had to control.
- 3) It should be noted that the demonstrations mentioned above do not include parades held for religious, ethnic, commercial or sports purposes, where we are called upon to maintain order.
- 4) On four occasions, since October 1, 1969, we have had to call on duty more than eight hundred (800) policemen on the occasion of demonstrations.
- 5) Demonstrations for all types of causes or purposes have increased to such an extent that, on an average yearly basis, we set at 20% the number of Montreal Police Department men/day needed to control such demonstrations.
- 6) In determining the cost of these demonstrations in terms of salaries paid to policemen on duty on such occasions, we have set an estimate of approximately \$3,000 per hour in over-time pay.
- 7) In determining the cost at regular rates of the police forces assigned to the setting up of crowd-control systems and the carrying out of police operations at the time of the demonstrations, we have arrived at an estimated yearly cost of approximately \$7,000,000 for the City.

(30) jours se terminant le treizième (13^e) jour de décembre 1969, à minuit, à l'exception des défilés déjà autorisés, conformément au règlement 1319 relatif à la circulation, par le directeur du service de la police avant l'adoption de la présente ordonnance et pourvu qu'ils se déroulent dans la tranquillité, la paix et l'ordre publics.

Service de la police
Cabinet du directeur

date: 12 novembre 1969

Monsieur Lucien Saulnier
Président du
Comité exécutif
Ville de Montréal

De: Monsieur J.-P. Gilbert
Directeur du
Service de la Police
Ville de Montréal

Sujet:

manifestations et défilés

- 1) Depuis le début de l'année 1969, il y eut 97 manifestations, à Montréal, dont 21 depuis le début d'octobre à ce jour.
- 2) Certaines de ces manifestations ont attiré plusieurs milliers de manifestants qu'il nous a fallu contrôler.
- 3) Il est à noter que les manifestations dont il est question plus haut ne comprennent pas les parades à fins religieuses, ethniques, commerciales ou sportives au cours desquelles nous sommes appelés à maintenir l'ordre.
- 4) A quatre reprises, depuis le 1^{er} octobre 1969, nous avons dû mobiliser plus de huit cents (800) policiers lors de manifestations.
- 5) Les manifestations, pour toutes sortes de causes ou de motifs, se sont multipliées à un rythme tel que nous évaluons, sur une base annuelle moyenne, à 20% le nombre d'homme/jour du Service de la Police de Montréal requis pour contrôler ces manifestations.
- 6) Si l'on considère le coût de ces manifestations en salaires versés aux policiers en devoir lors de ces occasions, nous avons évalué les salaires versés en temps supplémentaire à environ \$3,000 l'heure.
- 7) Si l'on considère le coût à temps régulier des forces policières attachées à la préparation des services d'ordre et à l'exécution des opérations policières lors des manifestations, il en résulte une dépense pour l'Administration municipale que nous évaluons sur une base annuelle à environ \$7,000,000.

- 8) Attention should be drawn to the fact that, when a demonstration occurs, we must perforce reduce the normal amount of protection extended by us to other areas, so as to concentrate most of our forces at the site of the demonstration. This can only benefit crime throughout the metropolis.
- 9) Moreover, in the past two months, demonstrations have increased both in frequency and in the number of participants involved.
- 10) We note that such demonstrations are accompanied increasingly by violence, vandalism and looting.
- 11) Considerable damage has been inflicted on a great number of commercial establishments in the course of such demonstrations.
- 12) The experience of recent demonstrations has shown that many agitators, usually the same ones, infiltrate a large crowd in order to throw various missiles—Molotov cocktails, for instance—from within such crowds, or otherwise to disturb the peace or endanger persons or property, while it is extremely difficult to identify and restrain such agitators soon enough.
- 13) The present climate of social unrest and the frequency of demonstrations, as characterized above, make it impossible to guarantee within reasonable limits that the holding of assemblies, parades or gatherings within the City of Montreal can take place at this time without the occurrence of violence against either persons or property or without an increase in the number of armed robberies and major crimes when police personnel is assigned to demonstration duty;
- 14) We therefore have reasonable ground to believe that within the next 30 days, the holding of assemblies, parades or gatherings can only endanger public safety, peace and order and provide opportunities for the perpetration of serious criminal offences or of acts seriously disturbing public safety, peace and order;
- 15) We therefore feel it our duty to recommend that preventive steps be taken to protect civil liberties and safeguard public peace and order and, consequently, we recommend that the Executive Committee, pursuant to the powers it holds under the by-law prohibiting demonstrations on the City's public domain, forbid for 30 days the holding of any and all assemblies, parades or gatherings, of
- 8) Il faut souligner le fait que lors d'une manifestation, nous devons forcément réduire la protection normale que nous accordons dans les districts pour concentrer nos effectifs sur les lieux de manifestations. Cette situation ne peut que favoriser le crime dans la métropole.
- 9) Or depuis deux mois, ces manifestations ont augmenté, tant en fréquence qu'en nombre de participants.
- 10) Nous remarquons que la violence, le vandalisme et le pillage accompagnent de plus en plus ces manifestations.
- 11) Des dommages considérables ont été causés à un grand nombre d'établissements commerciaux au cours de ces manifestations.
- 12) L'expérience des récentes manifestations a démontré que de nombreux agitateurs, souvent les mêmes, se mêlent dans une grande foule pour lancer divers projectiles dont des coquetels Molotov, ou pour autrement troubler la paix et porter atteinte à la personne et à la propriété, alors que l'identification et la neutralisation en temps utile de ces agitateurs deviennent extrêmement difficiles.
- 13) Le climat d'agitation sociale et la fréquence des manifestations, avec les caractéristiques démontrées par ce qui précède, font qu'il est impossible de s'assurer de façon raisonnablement certaine que la tenue des assemblées, défilés et attroupements dans la Ville de Montréal puisse à cette période se tenir sans que des actes de violence à la personne et à la propriété ne se commettent ou que l'on subisse une aggravation du nombre des vols à main armée et crimes majeurs lorsque les hommes de police doivent être mobilisés lors de ces manifestations;
- 14) Nous avons donc des motifs raisonnables de croire que dans les prochains 30 jours, la tenue d'assemblées, de défilés ou d'attroupements ne peut que mettre en danger la sécurité, la paix et l'ordre publics et constituera des occasions pour la perpétration d'actes criminels sérieux ou d'actes troublant gravement la sécurité, la paix et l'ordre publics;
- 15) Nous croyons donc devoir recommander que des mesures préventives soient prises pour la protection de la population et pour sauvegarder la paix et l'ordre publics et recommandons que le Comité exécutif invoque les pouvoirs qui lui sont donnés par le règlement concernant les manifestations dans le domaine public de la Ville et interdise pendant 30 jours toute assemblée, défilé, ou

any type whatsoever everywhere on the City's public domain, excepting those events already authorized by the Director of the Police Department of the City of Montreal.

We recommend that our report be submitted to the Chief Attorney for the drafting of the required ordinance and of any report he must make pursuant to the provisions of the by-law referred to above.

Law Office

Date: November 12, 1969

To: Chairman and
Members of the
Executive Committee
City Hall
and
Mr. Maurice Farley,
Executive Secretary of the City
City Hall

From: Mr. Michel Côté,
Chief Attorney,
Law Office.

Subject: Recommendation for the adoption of an ordinance prohibiting any demonstrations for thirty days on the public domain—By-law concerning demonstrations on the public domain.

Gentlemen:

Following the adoption of the by-law concerning demonstrations on the City's public domain, we have received and examined a report dated November 12, 1969, from the Director of the Police Department, Mr. Jean-Paul Gilbert, recommending that, pursuant to the above-mentioned by-law, an ordinance be adopted prohibiting for thirty (30) days all demonstrations on the public domain.

In view of the many demonstrations which are expected to take place or have been publicly announced for the coming days, and in view of the facts set forth in the report of the Director of the Police Department, Mr. Jean-Paul Gilbert, we find that we must concur with his conclusion that a special situation exists in Montreal, that there is reasonable ground to believe that the holding of assemblies, parades and gatherings will endanger public safety, peace and order, cause tumult or give rise to such acts, and that it is therefore in order to take preventive steps to safeguard public peace and order. We therefore recommend jointly with the Director of the Police Department, Mr. Jean-Paul Gilbert, that the Executive Committee prohibit, by ordinance, the hold-

attroupement, de quelque nature que ce soit, partout dans le domaine public de la Ville à l'exception de ceux pour lesquels une autorisation a déjà été accordée par le Directeur du Service de la Police de Montréal.

Nous recommandons que notre rapport soit transmis à Avocat en chef pour préparation de l'ordonnance requise et tout rapport qu'il doit faire en vertu des dispositions du règlement ci-dessus invoqué.

Service du contentieux

date: 12 novembre 1969

A: Monsieur le président et
MM. les membres du
comité exécutif
Hôtel de Ville.
et
Monsieur Maurice Farley,
Secrétaire administratif de la Ville,
Hôtel de Ville.

De: M^e Michel Côté,
Avocat en chef,
Service du Contentieux.

Sujet: Recommandation de l'adoption d'une ordonnance pour interdire toute manifestation dans le domaine public pour 30 jours—Règlement concernant les manifestations dans le domaine public.

Messieurs,

A la suite de l'adoption du règlement concernant les manifestations dans le domaine public de la ville, nous avons reçu et pris connaissance du rapport en date du 12 novembre 1969 du directeur du service de la police, monsieur Jean-Paul Gilbert, recommandant l'adoption d'une ordonnance en vertu de ce règlement pour interdire, pendant trente (30) jours, toute manifestation dans le domaine public.

Considérant les nombreuses manifestations prévues et annoncées dans le public pour les prochains jours et considérant les faits relatés au rapport du directeur du service de la police, monsieur Jean-Paul Gilbert, nous ne pouvons que conclure, comme ce dernier, qu'il existe une situation exceptionnelle dans la ville, qu'il y a des motifs raisonnables de croire que la tenue d'assemblées, de défilés ou d'attroupements, mettra en danger la sécurité, la paix et l'ordre publics, causera du tumulte ou sera une occasion de tels actes, et qu'en conséquence, il y a lieu de prendre des mesures préventives pour sauvegarder la paix et l'ordre publics. Nous recommandons donc, conjointement avec le directeur du service de la police, monsieur Jean-Paul Gilbert, que le comité exécutif interdise, par ordon-

ing of any and all assemblies, parades or gatherings, anywhere and all times on the public domain of the City of Montreal, for a thirty (30) day period to end on the thirteenth (13th) day of December 1969, at midnight, excepting those parades which had already been authorized in accordance with By-law 1319 concerning traffic by the Director of the Police Department, Mr. Jean-Paul Gilbert, prior to the adoption of this ordinance and providing that they take place in tranquility, peace and public order.

We recommend that the form and wording of the said ordinance be the same as those of the draft ordinance attached hereto.

Hoping that you will find the whole in order, we remain.

Sincerely yours,
Chief Attorney,
Michel Côté.

The only evidence tendered at trial was the brief testimony of Claire Dupond that she is a ratepayer of the City of Montreal and a Canadian citizen.

There is in the case no factual background except what is mentioned in the reports of the Directors of the Police Department and of the Law Department of the City of Montreal attached to Ordinance no. 1 and quoted above. The facts recited in those reports have not been disputed. They must be taken to be true. It was conceded at the hearing that Ordinance no. 1 was enacted on account of those facts.

The submissions made against the constitutional validity of the By-law and of the Ordinance may be summarized as follows:

1. They are in relation to criminal law and *ultra vires* of the City of Montreal and of the provincial legislature;
2. They are in relation to and in conflict with the fundamental freedoms of speech, of assembly and association, of the press and of religion which are made part of the Constitution by the preamble of the *British North America Act, 1867*, or which come under federal jurisdiction and are protected by the *Canadian Bill of Rights*.

In her factum, Claire Dupond made further submissions to the effect that, under the *City*

nance, la tenue de toute assemblée, défilé ou attroupe-ment, partout dans le domaine public de la Ville de Montréal, en tout temps, pour une période de trente (30) jours, se terminant le treizième (13^e) jour de décembre 1969, à minuit, à l'exception des défilés déjà autorisés, conformément au règlement 1319 relatif à la circulation, par le directeur du service de la police, monsieur Jean-Paul Gilbert, avant l'adoption de la présente ordonnance et pourvu qu'ils se déroulent dans la tranquillité, la paix et l'ordre publics.

Nous recommandons que cette ordonnance soit sous la forme et selon les termes de l'ordonnance que nous annexons à la présente.

Espérant le tout conforme, nous vous réitérons, messieurs, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Votre tout dévoué,
L'avocat en chef,
Michel Côté.

La preuve est constituée uniquement par le bref témoignage de Claire Dupond qui y déclare être un contribuable de la Ville de Montréal et avoir la citoyenneté canadienne.

En l'espèce, aucun fait n'est invoqué hors ce qui ressort des rapports du Service de la police et du Service du contentieux, précités et annexés à l'Ordonnance. Les faits relatés dans ces rapports ne sont pas contestés. Ils doivent être considérés comme exacts et il a été admis à l'audience que l'Ordonnance n° 1 avait été passée en raison de ces faits.

On peut résumer de la manière suivante les moyens avancés pour contester la constitutionnalité du Règlement et de l'Ordonnance:

1. Ils sont relatifs au droit criminel et *ultra vires* de la Ville de Montréal et de la législature provinciale;
2. Ils visent et contredisent les libertés fondamentales d'expression, de réunion et d'association, la liberté de la presse et la liberté de religion qui ont été incluses dans la constitution par le préambule de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, ou qui relèvent de la compétence fédérale et sont protégées par la *Déclaration canadienne des droits*.

Dans son mémoire, Claire Dupond prétend également que, abstraction faite de la question consti-

Charter, leaving aside the constitutional question, the Ordinance was *ultra vires* of the Executive Committee and that the By-law was *ultra vires* of the City Council. These submissions were not made in oral argument. For this reason, when counsel for the City of Montreal stated that he proposed to answer them, he was informed by the Court that he did not have to meet these points unless they were raised, and they were not. Since they were not argued in this Court nor discussed by the courts below, I will refrain from commenting upon them and assume that the By-law and the Ordinance are *intra vires* from an administrative law point of view in order to limit my reasons to the two constitutional law submissions.

The trial judge, Trépanier J., whose judgment is unreported, found some overlapping between s. 2, 3 and 5 of the By-law and several provisions of the *Criminal Code*. He came to the conclusion that s. 5 of the By-law creates a new offense intended to supplement the *Criminal Code* and was accordingly *ultra vires* as being in relation to criminal law. Since it was unlikely in his view that the City Council would have enacted the By-law without s. 5, he declared the By-law entirely void, together with the Ordinance. (A judge of the Social Welfare Court had reached a similar result on somewhat broader grounds with respect to the same By-law in *La Ville de Montréal c. X*¹⁵; this last judgment was apparently appealed from, although we do not know the outcome, if any; it would appear also that some unreported decisions of the Montreal Municipal Court have held the By-law and the Ordinance to be *intra vires*).

The Court of Appeal (Lajoie J.A. speaking for himself and for Owen, Brossard, Turgeon and Bélanger JJ.A.) unanimously held that the By-law and the Ordinance were *intra vires*: it characterized the By-law and the Ordinance as local police regulations the essential purpose of which was to secure to the inhabitants of the City the free and peaceful enjoyment of the municipal public domain; as to the *Canadian Bill of Rights* it was

tutionnelle, l'Ordonnance est *ultra vires* du comité exécutif et que le Règlement est *ultra vires* du Conseil de la ville, aux termes de la *Charte de la Ville*. Ces moyens n'ont pas été mentionnés pendant les débats. C'est pourquoi, quand le procureur de la Ville a indiqué qu'il allait y répondre, la Cour l'a informé qu'il n'avait pas à le faire tant que ces moyens ne seraient pas soulevés. Ils ne le furent pas. Puisque ces moyens n'ont pas fait l'objet de plaidoiries en cette Cour, et n'ont pas été discutés par les autres cours, je m'abstiendrai de tout commentaire à leur sujet et je présumerai que le Règlement et l'Ordonnance sont *intra vires*, du point de vue du droit administratif. Je limiterai donc mes motifs aux deux points de droit constitutionnel.

Le juge de première instance, le juge Trépanier, dont le jugement n'a pas été publié, a conclu que les art. 2, 3 et 5 du Règlement et plusieurs dispositions du *Code criminel* faisaient jusqu'à un certain point double emploi. Il conclut que l'art. 5 du Règlement crée une nouvelle infraction et a pour but de suppléer au *Code criminel* et qu'il est donc *ultra vires* en tant que disposition relative au droit criminel. Puisqu'à son avis, il était peu probable que le Conseil de la ville aurait édicté le Règlement sans l'art. 5, il déclara la nullité de l'ensemble du Règlement et de l'Ordonnance. (Un juge de la Cour du Bien-Être social était parvenu à la même conclusion, sur des motifs plus étendus, à l'égard du même Règlement dans *La Ville de Montréal c. X*¹⁵, cette décision a fait l'objet d'un appel dont nous ne connaissons pas l'issue. Il semble également que quelques décisions non publiées de la Cour municipale de Montréal ont déclaré *intra vires* le Règlement et l'Ordonnance en question).

La Cour d'appel (le juge Lajoie parlant en son propre nom et en celui des juges Owen, Brossard, Turgeon et Bélanger) a conclu unanimement que le Règlement et l'Ordonnance étaient *intra vires*: elle a qualifié le Règlement et l'Ordonnance de règlements locaux de police dont le but principal est d'assurer aux citoyens la libre et paisible jouissance du domaine public de la municipalité. En ce qui concerne la *Déclaration canadienne des droits*,

¹⁵ [1970] R.L. 276.

¹⁵ [1970] R.L. 276.

pointed out that it does not apply to provincial and municipal legislation: [1974] C.A. 402.

In this Court, while the constitutionality of each section of the By-law was briefly debated, the attack was focused on s. 5 and on the Ordinance. Severability was discussed. In answer to questions, counsel for Claire Dupond stated that the latter, who has initiated the whole proceeding, was interested only in having the Ordinance and s. 5 of the By-law declared *ultra vires*; the other provisions of the By-law were of no concern to her.

It is clear to me that such a statement amounts to a discontinuance of Claire Dupond's petition in so far as that petition attacked sections of the By-law other than s. 5.

Counsel for the Attorney General for Canada, the other appellant, conceded that s. 5 is operationally severable.

Furthermore, while I agree with the trial judge that the City Council was unlikely to have passed the impugned By-law without s. 5, in my view, the converse is not true: the very title of the By-law as well as the third paragraph of the preamble refer to the exceptional or emergency measures contemplated only by s. 5; the other paragraphs of the preamble are applicable to s. 5 as well as to other sections; finally, it is manifest that the By-law is operational without ss. 1, 2, 3 and 4.

Given those circumstances, I should limit my reasons for judgment to the constitutional validity of s. 5 and of ancillary ss. 6 and 7: as I understand the situation, there is no longer any *lis* between Claire Dupond and the City of Montreal with respect to ss. 1, 2, 3 and 4 of the By-law. The impleading of the Attorney General for Canada and of the Attorney General for Quebec and the subsequent intervention of the Attorney General for Alberta do not turn this case into a constitutional reference.

on a fait remarquer qu'elle ne s'appliquait pas à la législation provinciale ou municipale: [1974] C.A. 402.

Devant cette Cour, la constitutionnalité de chaque article du Règlement fut brièvement débattue, mais l'attaque était principalement dirigée contre l'art. 5 et l'Ordonnance. On parla de divisibilité. En réponse aux questions qu'on lui posait, l'avocat de Claire Dupond déclara que cette dernière, qui avait seule entamé les procédures, voulait uniquement faire déclarer *ultra vires* l'Ordonnance et l'art. 5 du Règlement, et que les autres articles du Règlement ne l'intéressaient pas.

Il est évident selon moi que cette déclaration revient à un désistement de sa requête par Claire Dupond pour autant que cette requête vise les dispositions du Règlement autre que l'art. 5.

L'avocat du procureur général du Canada, l'autre appellant, admit que l'art. 5 était fonctionnellement divisible.

En outre, je pense, comme le juge de première instance, que le Conseil de la ville n'aurait probablement pas adopté le Règlement contesté sans l'art. 5, mais, à mon avis, l'inverse n'est pas vrai: le titre même du Règlement et le troisième alinéa du préambule font mention de mesures exceptionnelles et d'urgence qui ne sont énoncées qu'à l'art. 5; les autres alinéas du préambule s'appliquent à l'art. 5 comme aux autres articles; enfin, il est manifeste que le Règlement resterait opérant sans les art. 1, 2, 3 et 4.

Dans ces circonstances, je limiterai donc mes motifs de jugement à la question de la constitutionnalité de l'art. 5 et des dispositions accessoires, les art. 6 et 7. Selon moi, il n'y a plus de litige entre Claire Dupond et la Ville de Montréal en ce qui concerne les art. 1, 2, 3 et 4 du Règlement. Ni la mise en cause du procureur général du Canada et du procureur général du Québec, ni l'intervention ultérieure du procureur général de l'Alberta ne font de cette affaire un renvoi constitutionnel.

II

In *Hodge v. The Queen*¹⁶, the Judicial Committee of the Privy Council upheld the constitutional validity of the *Ontario Liquor License Act* of 1877 and of regulations enacted pursuant to that Act. At page 131, the Judicial Committee referred to those regulations as

regulations in the nature of police or municipal regulations of a merely local character . . . and such as are calculated to preserve in the municipality, peace . . . and repress . . . disorderly and riotous conduct.

I could not find a better description to characterize s. 5 of the By-law and the Ordinance. They are on their face regulations of a merely local character. The Ordinance was passed for reasons peculiar to the City of Montreal at the relevant time. Both s. 5 and the Ordinance relate to the use of the municipal public domain in exceptional circumstances when there are reasonable grounds to believe that the holding of assemblies, parades or gatherings in the streets, parks and other parts of the public domain will endanger safety, peace or public order. These are not punitive but essentially preventive measures, the purpose and effect of which is the prevention of conditions conducive to breaches of the peace and detrimental to the administration of justice. This preventive character is illustrated by the fact that the Ordinance prohibits the holding on the public domain of any assembly, parade or gathering, including those of the most innocent and innocuous kind. The temporary nature of the Ordinance and of any ordinance which could be passed pursuant to s. 5 is also indicative of the preventive aspect of this legislative scheme.

In *Reference re the Adoption Act*¹⁷, Sir Lyman Duff wrote, at p. 403:

. . . while as subject matter of legislation, the criminal law is entrusted to the Dominion Parliament, responsibility for the administration of justice and, broadly speaking, for the policing of the country, the execution of the criminal law, the suppression of crime and disorder, has from the beginning of Confederation been recognized as the responsibility of the provinces and has been discharged at great cost to the people; so also, the provinces, sometimes acting directly, sometimes through

II

Dans l'affaire *Hodge c. La Reine*¹⁶, le Comité judiciaire du Conseil privé a affirmé la constitutionnalité de l'*Ontario Liquor License Act* de 1877 et de ses règlements d'application. A la page 131, le Comité judiciaire a qualifié ces règlements de

[TRADUCTION] règlements dans le genre de règlements municipaux ou de police d'un caractère purement local, . . . et, comme tels, [ayant] pour but de préserver, dans les limites de la municipalité, la paix . . . et de réprimer . . . la conduite désordonnée et tumultueuse.

On ne saurait mieux définir l'art. 5 du Règlement et l'Ordonnance qui, *prima facie*, sont des règlements de nature purement locale. L'Ordonnance a été passée pour des raisons propres à la Ville de Montréal à une époque donnée. L'article 5 et l'Ordonnance se rapportent à l'utilisation du domaine public municipal dans une situation exceptionnelle lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que la tenue d'assemblées, de défilés ou d'attroupements, dans la rue, les parcs et autres parties du domaine public mettrait en danger la sécurité, la paix et l'ordre publics. Ce ne sont pas des mesures punitives mais essentiellement des mesures préventives, dont le but et l'effet sont la prévention de conditions susceptibles d'entraîner des violations de la paix et de nuire à l'administration de la justice. Ce caractère préventif ressort du fait que l'Ordonnance interdit la tenue sur le domaine public de toute assemblée et de tout défilé et attroupement, aussi innocents et inoffensifs soient-ils. Le caractère temporaire de l'Ordonnance, comme de toute ordonnance qui pourrait être passée en vertu de l'art. 5, fait également ressortir l'aspect préventif de cette disposition.

Dans le *Renvoi sur l'Adoption Act*¹⁷, Sir Lyman Duff écrit, à la p. 403:

[TRADUCTION] . . . à titre de domaine législatif, le droit criminel relève du Parlement du Canada, mais l'administration de la justice et, généralement parlant, la police du pays, l'application du droit criminel, l'élimination du crime et des troubles de l'ordre public, ont, depuis le tout début de la Confédération été reconnues comme étant la responsabilité des provinces et ont été menées à bien à un coût élevé pour le public; ainsi les provinces, directement ou par l'intermédiaire des muni-

¹⁶ (1883), 9 A.C. 117.

¹⁷ [1938] S.C.R. 398.

¹⁶ (1883), 9 A.C. 117.

¹⁷ [1938] R.C.S. 398.

the municipalities, have assumed responsibility for controlling social conditions having a tendency to encourage vice and crime.

It is now well established that the suppression of conditions likely to favour the commission of crimes falls within provincial competence: *Bédard v. Dawson*¹⁸; *Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*¹⁹.

It would be an over-simplification to say that ordinances which may be passed under s. 5 are purely prohibitory: demonstrations can be restricted to certain areas of the municipal public domain, to certain times of the day or the night, to certain types of assemblies, parades or gatherings; that is why, in spite of the prohibitory form of the ordinances, s. 5 can be said to be, in substances, regulatory of the use of the public domain as the by-law held *intra vires* by McRuer C.J.H.C. in *R. v. Campbell*²⁰.

However, I would not hesitate to uphold the validity of ordinances contemplated by s. 5 even if they were strictly prohibitory:

A provincial enactment does not become a matter of criminal law merely because it consists of a prohibition and makes it an offense for failure to observe the prohibition; . . .

(per Judson J. in *O'Grady v. Sparling*²¹, at p. 810).

In my view, the impugned enactments relate to a matter of a merely local nature in the Province within the meaning of s. 92(16) of the Constitution. Bearing in mind that the other heads of power enumerated in s. 92 are illustrative of the general power of the Province to make laws in relation to all matters of a merely local or private nature in the Province, I am of the opinion that the impugned enactments also derive constitutional validity from heads (8), (13), (14) and (15) of s. 92.

¹⁸ [1923] S.C.R. 681.

¹⁹ [1978] 1 S.C.R. 15; 73 D.L.R. (3d) 491.

²⁰ [1962] O.R. 1134.

²¹ [1960] S.C.R. 804.

cipalités, ont également assumé la responsabilité du contrôle des conditions sociales susceptibles d'inciter au vice et au crime.

Il est maintenant bien établi que la suppression des conditions susceptibles de favoriser le crime relève de la compétence provinciale: *Bédard c. Dawson*¹⁸; *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*¹⁹.

Dire que les ordonnances qui peuvent être passées en vertu de l'art. 5 sont purement prohibitives est une simplification: on peut limiter des manifestations à certains secteurs du domaine public municipal, à certaines heures du jour ou de la nuit, à certains genres de réunions, défilés ou attroupements; c'est pourquoi, en dépit de la forme prohibitive des ordonnances, l'art. 5 peut être considéré, au fond, comme une réglementation de l'utilisation du domaine public au même titre que le règlement jugé *intra vires* par le juge en chef McRuer, dans l'arrêt *R. v. Campbell*²⁰.

De toute façon, je n'hésiterais aucunement à conclure à la validité des ordonnances prévues à l'art. 5, même si elles étaient strictement prohibitives:

[TRADUCTION] 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; . . .

(le juge Judson, dans *O'Grady c. Sparling*²¹, à la p. 810).

A mon avis, les textes attaqués visent une matière de nature purement locale dans la province au sens du par. 92(16) de la constitution. Puisque tous les autres domaines de pouvoir législatif énumérés à l'art. 92 ne sont que des exemples du pouvoir général de la province de faire des lois relatives à toutes les matières de nature purement locale ou privée dans la province, je suis d'avis que les textes attaqués tirent aussi leur validité constitutionnelle des par. (8), (13), (14) et (15) de l'art. 92.

¹⁸ [1923] R.C.S. 681.

¹⁹ [1978] 1 R.C.S. 15; 73 D.L.R. (3d) 491.

²⁰ [1962] O.R. 1134.

²¹ [1960] R.C.S. 804.

*Re Race Track and Betting*²², a judgment of the Ontario Court of Appeal, and *District of Kent v. Storgoff*²³, a judgment of Whittaker J. of the British Columbia Supreme Court were cited to us as persuasive authorities to the effect that s. 5 of the By-law and the Ordinance are *ultra vires*. These cases dealt with different situations and I think it better not to discuss them in order to avoid going further than necessary for the decision of the case at hand. *Johnson v. Attorney General of Alberta*²⁴, was also cited. It is entirely distinguishable: a province had added a sanction to an offense already dealt with in the *Criminal Code*.

III

When an enactment is in itself of a local or private nature, the *onus* of showing that it otherwise comes within one or more of the classes of subjects enumerated in s. 91 falls upon the party so asserting: *L'Union St-Jacques de Montréal v. Bélisle*²⁵, at p. 36. Appellants have tried to discharge the *onus* by submitting that s. 5 of the By-law and the Ordinance relate to criminal law.

One line of argument was that the impugned enactments are anti-riot measures dealing with a field already covered by ss. 64 to 70 of the *Criminal Code* and that their essential purpose is to supplement what was thought to be a lacuna in the Code.

I do not agree that s. 5 and the Ordinance deal with the same subject matter as the Code, under the same aspect and for the same purpose. They differ in more than one way but the main difference is as follows: the *Criminal Code* forbids unlawful assemblies and riots and provides for the punishment of these offenses once they have been committed; it also compels a justice, mayor or sheriff to command, in Her Majesty's name, the dispersion of an unlawful assembly which has already begun to disturb the peace tumultuously; s. 5 and the Ordinance on the other hand are

L'arrêt *Re Race Track and Betting*²², de la Cour d'appel de l'Ontario, et *District of Kent v. Storgoff*²³, un jugement du juge Whittaker de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, nous ont été cités à titre de jurisprudence montrant l'invalidité de l'art. 5 du Règlement et de l'Ordonnance. Ces affaires traitaient de situations différentes et j'estime préférable de ne pas les commenter afin d'éviter d'aller plus loin que nécessaire aux fins de la décision en l'espèce. L'arrêt *Johnson c. Le procureur général de l'Alberta*²⁴, fut également cité. Il convient de faire ici une distinction nette: dans cette affaire, une province avait ajouté une sanction à une infraction déjà prévue au *Code criminel*.

III

Lorsqu'un texte législatif est en soi de nature locale ou privée, il incombe à la partie qui affirme qu'il relève d'une ou de plusieurs catégories de sujets énumérés à l'art. 91 de le prouver: *L'Union St-Jacques de Montréal c. Bélisle*²⁵, à la p. 36. Les appelants ont essayé de s'acquitter de ce fardeau en alléguant que l'art. 5 du Règlement et l'Ordonnance sont relatifs au droit criminel.

Un volet de leur argumentation dit que les dispositions attaquées sont des mesures de prévention des émeutes et traitent d'un domaine déjà couvert par les art. 64 à 70 du *Code criminel* et que leur but essentiel est de suppléer à ce qui peut apparaître comme une lacune du Code.

Je ne suis pas d'accord que l'art. 5 et l'Ordonnance traitent du même sujet que le Code, sous le même aspect et dans le même but. Ils diffèrent de plus d'une façon, mais la différence principale est la suivante: le *Code criminel* interdit les attroupements illégaux et les émeutes et prévoit des peines pour ces infractions une fois qu'elles ont été commises; il oblige également tout juge de paix, maire ou shériff à ordonner, au nom de Sa Majesté, la dispersion immédiate de tout attroupement illégal qui a déjà commencé à troubler tumultueusement la paix publique; l'art. 5 et l'Ordonnance, par

²² (1921), 61 D.L.R. 504.

²³ (1962), 38 D.L.R. (2d) 362.

²⁴ [1954] S.C.R. 127.

²⁵ [1874], L.R. 6 P.C. 31.

²² (1921), 61 D.L.R. 504.

²³ (1962), 38 D.L.R. (2d) 362.

²⁴ [1954] R.C.S. 127.

²⁵ (1874), L.R. 6 P.C. 31.

aimed at preventing assemblies, parades and gatherings which have not yet taken place. There are in the Code no preventive measures similar to s. 5 of the By-law. Counsel for the Attorney General for Canada readily conceded this; his point was that Parliament could enact a measure such as s. 5 of the By-law, and moreover, that only Parliament could do so.

It may be that Parliament could enact measures of a preventive nature under its ancillary powers. But we are not concerned in this case with the outer limits of federal jurisdiction over criminal law and I fail to see how the fact that Parliament has not exercised a possible incidental power should sterilize provincial legislative competence and prevent a province or a city from exercising their own powers. And, in the exercise of their own powers, the provinces may constitutionally complement federal legislation. The reports are replete with cases where provincial legislation complementary to federal legislation was upheld as long as it did not collide with the latter: *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*²⁶; *Validity of Section 92(4) of the Vehicles Act, 1957 (Sask.)*²⁷; *Smith v. The Queen*²⁸; *O'Grady v. Sparling*, (*supra*); *Stephens v. The Queen*²⁹; *Lieberman v. The Queen*³⁰; *Fawcett v. Attorney General for Ontario*³¹; *Mann v. The Queen*³².

This part of appellants' first submission must fail.

The second line of argument with respect to appellants' first submission is that s. 5 of the By-law and the Ordinance are *ultra vires* under the doctrine of *Saumur v. City of Quebec*³³, *Henry Birks and Sons Ltd. v. City of Montreal*³⁴ and *Switzman v. Elbling*³⁵.

contre, ont pour but la prévention d'assemblées, de défilés et d'attroupements qui n'ont pas encore eu lieu. Le Code ne contient aucune mesure préventive similaire à l'art. 5 du Règlement. L'avocat du procureur général du Canada l'a admis sans détour, mais il prétend que seul le Parlement pourrait édicter une mesure telle que l'art. 5 du Règlement.

Il est possible que le Parlement puisse édicter des mesures de nature préventive en vertu de ses pouvoirs accessoires. Mais il n'est pas question en l'espèce des limites externes de la compétence fédérale en droit criminel et je ne vois pas comment le fait que le Parlement n'a pas exercé un pouvoir accessoire pourrait paralyser la compétence législative provinciale et empêcher une province ou une ville d'exercer ses propres pouvoirs. Dans l'exercice de leur propre compétence, les provinces peuvent constitutionnellement compléter la législation fédérale. La jurisprudence abonde en exemples où une législation provinciale complémentaire de la loi fédérale fut maintenue dans la mesure où elle n'était pas incompatible avec cette dernière: *Le Secrétaire de la province de l'Île-du-Prince-Édouard c. Egan*²⁶; *In re La validité de l'art. 92(4) de la Vehicles Act, 1957 (Sask.)*²⁷; *Smith c. La Reine*²⁸; *O'Grady c. Sparling*, (*précité*); *Stephens c. La Reine*²⁹; *Lieberman c. La Reine*³⁰; *Fawcett c. Le procureur général de l'Ontario*³¹; *Mann c. La Reine*³².

Ce volet du premier moyen invoqué par les appelants ne peut donc pas être retenu.

Le second volet de ce moyen est que l'art. 5 du Règlement et l'Ordonnance sont *ultra vires* en vertu des principes établis par *Saumur c. La Cité de Québec*³³, *Henry Birks and Sons Ltd. c. La Cité de Montréal*³⁴ et *Switzman c. Elbling*³⁵.

²⁶ [1941] S.C.R. 396.

²⁷ [1958] S.C.R. 608.

²⁸ [1960] S.C.R. 776.

²⁹ [1960] S.C.R. 823.

³⁰ [1963] S.C.R. 643.

³¹ [1964] S.C.R. 625.

³² [1966] S.C.R. 238.

³³ [1953] 2 S.C.R. 299.

³⁴ [1955] S.C.R. 799.

³⁵ [1957] S.C.R. 285.

²⁶ [1941] R.C.S. 396.

²⁷ [1958] R.C.S. 608.

²⁸ [1960] R.C.S. 776.

²⁹ [1960] R.C.S. 823.

³⁰ [1963] R.C.S. 643.

³¹ [1964] R.C.S. 625.

³² [1966] R.C.S. 238.

³³ [1953] 2 R.C.S. 299.

³⁴ [1955] R.C.S. 799.

³⁵ [1957] R.C.S. 285.

I cannot see anything in the Ordinance which interferes with freedom of religion, of the press or of speech, or which imposes religious observances, in such a way as to bring the matter within the criminal law power of Parliament. The Ordinance prohibits the holding of all assemblies, parades or gatherings for a time period of thirty days, irrespective of religion, ideology or political views. It does so for the reasons given in the reports of the Director of the Police Department and of the Chief Attorney of the City; the reasons have nothing to do with those for which provincial enactments were invalidated in the *Saumur*, *Birks* and *Switzman* cases.

Furthermore, the discretionary power to pass an Ordinance under s. 5 of the By-law is not an uncontrollable discretion given to a municipal officer, as was the case in *Saumur*: it is vested in the Executive Committee of the City; it cannot be exercised except on report of the Directors of the Police Department and of the Law Department of the City; this report must give reasons why an ordinance should be passed; these reasons must be up to the standard contemplated in the preamble of the By-law and in s. 5, that is, an exceptional emergency situation must have arisen which warrants the enactment of preventive measures; finally, the prohibition must be limited in time to the period determined by the Executive Committee; it must be temporary for by their very nature exceptional emergency measures cannot be permanent.

Should the discretionary power vested in the Executive Committee by s. 5 be exercised for unconstitutional purposes, or should it simply be exercised unreasonably, judicial review would be available.

I should add that, under the *City Charter*, the Executive Committee is not an irresponsible body and that the media are in no way muzzled by the enactment of an ordinance.

This part of the first submission must also fail.

A mon sens, rien dans l'Ordonnance ne porte atteinte à la liberté de religion, à la liberté de la presse ou d'expression, ni n'impose d'observances religieuses, de manière à amener la question sous le pouvoir du Parlement en matière de droit criminel. L'Ordonnance interdit la tenue de toute assemblée, de tout défilé ou attroupement pendant une période de trente jours, sans aucune référence aux opinions religieuses, idéologiques ou politiques. Cette interdiction est fondée sur les raisons invoquées par le directeur du Service de la police et l'avocat en chef de la ville; ces raisons n'ont rien à voir avec celles pour lesquelles des lois provinciales ont été annulées par les arrêts *Saumur*, *Birks* et *Switzman*.

En outre, le pouvoir discrétionnaire d'adopter l'Ordonnance en vertu de l'art. 5 du Règlement n'est pas un pouvoir discrétionnaire illimité accordé à un fonctionnaire municipal, comme c'était le cas dans l'affaire *Saumur*: il est conféré au comité exécutif de la ville; il ne peut être exercé que sur présentation d'un rapport du directeur du Service de la police et du chef du contentieux de la ville; ce rapport doit donner les motifs pour lesquels il y a lieu d'adopter une telle ordonnance; ces motifs doivent répondre aux normes fixées dans le préambule du Règlement et à l'art. 5, savoir, l'existence d'une situation exceptionnelle qui justifierait des mesures préventives d'urgence; enfin, l'interdiction doit se limiter à la période fixée par le comité exécutif; elle doit être temporaire puisque, de par leur nature même, des mesures exceptionnelles d'urgence ne peuvent pas être permanentes.

Si le pouvoir discrétionnaire conféré au comité exécutif par l'art. 5 devait être exercé à des fins inconstitutionnelles, ou simplement exercé de façon déraisonnable, on pourrait recourir au contrôle judiciaire.

Je devrais ajouter qu'aux termes de la *Charte de la Ville*, le comité exécutif n'est pas un organisme irresponsable et que les media ne sont pas réduits au silence par une ordonnance.

Cette autre branche du premier moyen ne peut donc pas être retenue.

IV

The second submission against the constitutionality of s. 5 and of the Ordinance was that they are in relation to and in conflict with the fundamental freedoms of speech, of assembly and association, of the press and of religion which were inherited from the United Kingdom and made part of the Constitution by the preamble of the *British North America Act, 1867*, or which come under federal jurisdiction and are protected by the *Canadian Bill of Rights*. The *Reference re Alberta Statutes*³⁶ was relied upon.

I find it exceedingly difficult to deal with a submission couched in such general terms. What is it that distinguishes a right from a freedom and a fundamental freedom from a freedom which is not fundamental? Is there a correlation between freedom of speech and freedom of assembly on the one hand and, on the other, the right, if any, to hold a public meeting on a highway or in a park as opposed to a meeting open to the public on private land? How like or unlike each other are an assembly, a parade, a gathering, a demonstration, a procession? Modern parlance has fostered loose language upon lawyers. As was said by Sir Ivor Jennings, the English at least have no written constitution and so they may divide their law logically. (W. Ivor Jennings, "The Right of Assembly in England", (1931-32), 9 *New York University Law Quarterly Review*, 217.)

I am afraid I cannot avoid answering in kind appellants' submission. I believe I can state my position in a relatively small number of propositions which require little or no development for, difficult as it is at this level of abstraction, I must try not to say more than is necessary to dispose of the submission:

1. None of the freedoms referred to is so enshrined in the Constitution as to be above the reach of competent legislation.
2. None of those freedoms is a single matter coming within exclusive federal or provincial

³⁶ [1938] S.C.R. 100.

IV

Le deuxième moyen soulevé à l'encontre de la constitutionnalité de l'art. 5 et de l'Ordonnance porte qu'ils visent et contredisent les libertés fondamentales d'expression, de réunion et d'association, la liberté de la presse et la liberté de religion, héritées du Royaume-Uni et incluses dans la Constitution par le préambule de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* ou qui relèvent de la compétence fédérale et sont protégées par la *Déclaration canadienne des droits*. A l'appui de cette prétention était invoqué le *Renvoi relatif aux lois de l'Alberta*³⁶.

Il m'est extrêmement difficile de traiter d'un moyen libellé dans des termes aussi généraux. Quelle différence y a-t-il entre un droit et une liberté et entre une liberté fondamentale et une liberté qui n'est pas fondamentale? Y a-t-il une corrélation entre la liberté d'expression et la liberté de réunion d'une part et, d'autre part, le droit, s'il en est, de tenir une réunion publique dans la rue ou un parc, par opposition à une réunion ouverte au public, sur un terrain privé? Comment distinguer une assemblée, un défilé, un attroupement, une manifestation et une procession? Le parler moderne a développé chez les hommes de loi un langage vague. Comme le disait Sir Ivor Jennings, les Anglais ont au moins l'avantage de ne pas avoir de constitution écrite et peuvent ainsi organiser leur droit logiquement. (W. Ivor Jennings, "The Right of Assembly in England", (1931-32), 9 *New York University Law Quarterly Review*, 217.)

Pour répondre au moyen des appelants, j'utiliserai donc le même langage. J'estime pouvoir donner mon opinion en quelques courtes propositions qui nécessitent peu ou pas de commentaires car, à ce niveau d'abstraction, je dois essayer de ne pas dire plus que nécessaire pour répondre à ce moyen:

1. Aucune des libertés mentionnées n'a été consacrée par la constitution au point d'être mise hors de la portée de toute législation.
2. Aucune de ces libertés ne correspond à une seule matière relevant de la compétence exclusive

³⁶ [1938] R.C.S. 100.

competence. Each of them is an aggregate of several matters which, depending on the aspect, come within federal or provincial competence.

(This proposition is postulated in s. 5(3) of *An Act for the Recognition and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* of which *The Canadian Bill of Rights* constitutes Part I.)

3. Freedoms of speech, of assembly and association, of the press and of religion are distinct and independent of the faculty of holding assemblies, parades, gatherings, demonstrations or processions on the public domain of a city. This is particularly so with respect to freedom of speech and freedom of the press as considered in the *Reference re Alberta Statutes (supra)*. Demonstrations are not a form of speech but of collective action. They are of the nature of a display of force rather than of that of an appeal to reason; their inarticulateness prevents them from becoming part of language and from reaching the level of discourse.

4. The right to hold public meetings on a highway or in a park is unknown to English law. Far from being the object of a right, the holding of a public meeting on a street or in a park may constitute a trespass against the urban authority in whom the ownership of the street is vested even though no one is obstructed and no injury is done; it may also amount to a nuisance: A. L. Goodhart, "Public Meetings and Processions" (1937), VI *Cambridge Law Journal*, 161; W. Ivor Jennings, *op. cit.*; E. C. S. Wade, "Police Powers and Public Meetings", (1937), VI *Cambridge Law Journal* 175; André Jodouin, "La liberté de manifester", (1970), Vol. 1, *Revue Générale de Droit*, U. of Ottawa, 9. The state of English law is perhaps best summarized in a well known *dictum* of that great English judge, Wills J., in *Ex parte Lewis*³⁷, at p. 197:

A claim on the part of persons so minded to assemble in any numbers, and for so long a time as they please to remain assembled, upon a highway, to the detriment of others having equal rights, is in its nature irreconcilable with the right of free passage, and there is, so far as we

fédérale ou provinciale. Chacune d'elles est composée de plusieurs matières qui, selon l'aspect, relèvent de la compétence fédérale ou provinciale.

(C'est le postulat sur lequel repose l'art. 5(3) de la *Loi ayant pour objets la reconnaissance et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, dont la Partie I constitue la *Déclaration canadienne des droits*.)

3. Les libertés d'expression, de réunion et d'association, ainsi que la liberté de la presse et la liberté de religion, sont distinctes et indépendantes de la faculté de tenir des assemblées, des défilés, des attroupements, des manifestations, des processions dans le domaine public d'une ville. Cela est particulièrement vrai pour la liberté d'expression et la liberté de la presse dont traitait le *Renvoi relatif aux lois de l'Alberta* (précité). Une manifestation n'est pas une forme de discours mais une action collective. C'est plus une démonstration de force qu'un appel à la raison; la confusion propre à une manifestation l'empêche de devenir une forme de langage et d'atteindre le niveau du discours.

4. Le droit de tenir des réunions publiques sur un chemin public ou dans un parc est inconnu en droit anglais. Loin d'être l'objet d'un droit, la tenue d'une réunion publique dans une rue ou dans un parc peut constituer une atteinte aux droits des pouvoirs municipaux qui sont propriétaires de la rue, même si aucun tiers n'est gêné et qu'aucun préjudice n'en résulte; elle peut également constituer une nuisance: A. L. Goodhart, "Public Meetings and Processions" (1937), VI *Cambridge Law Journal*, 161; W. Ivor Jennings, *op. cit.*; E. C. S. Wade, "Police Powers and Public Meetings", (1937), VI *Cambridge Law Journal* 175; André Jodouin, "La liberté de manifester", (1970), Vol. 1, *Revue Générale de Droit*, U. d'Ottawa, 9. Le meilleur résumé de l'état du droit anglais est peut-être ce *dictum* d'un grand juge anglais, le juge Wills, dans l'arrêt *Ex parte Lewis*³⁷, à la p. 197:

[TRADUCTION] La revendication du droit de se réunir en quelque nombre que ce soit, et de rester assemblé pour aussi longtemps que l'on souhaite sur un chemin public, au préjudice d'autres personnes ayant des droits égaux, est en elle-même incompatible avec le droit d'al-

³⁷ (1888), 21 Q.B.D. 191.

³⁷ (1888), 21 Q.B.D. 191.

have been able to ascertain, no authority whatever in favour of it. It was urged that the right of public meeting, and the right of occupying any unoccupied land or highway that might seem appropriate to those of her Majesty's subjects who wish to meet there, were, if not synonymous, at least correlative. We fail to appreciate the argument, nor are we at all impressed with the serious consequences which it was said would follow from a contrary view. There has been no difficulty experienced in the past, and we anticipate none in the future, when the only and legitimate object is public discussion, and no ulterior and injurious results are likely to happen. Things are done every day, in every part of the kingdom, without let or hindrance, which there is not and cannot be a legal right to do, and not unfrequently are submitted to with a good grace because they are in their nature incapable, by whatever amount of user, of growing into a right.

Being unknown to English law, the right to hold public meetings on the public domain of a city did not become part of the Canadian Constitution under the preamble of the *British North America Act, 1867*.

5. The holding of assemblies, parades or gatherings on the public domain is a matter which, depending on the aspect, comes under federal or provincial competence and falls to be governed by federal and provincial legislation such as the *Criminal Code*, laws relating to picketing, civil laws, municipal regulations and the like including s. 5 of the impugned By-law and the Ordinance passed pursuant to it.

6. The *Canadian Bill of Rights*, assuming it has anything to do with the holding of assemblies, parades or gatherings on the public domain, does not apply to provincial and municipal legislation.

Appellants' second submission must also fail.

I would therefore dismiss both appeals.

This is not a case for costs.

Appeal dismissed, LASKIN C.J. and SPENCE and DICKSON JJ. dissenting.

Solicitor for the appellant, the Attorney General for Canada: Paul Ollivier, Ottawa.

ler et de venir, et, pour autant que je sache, elle n'est appuyée par aucune jurisprudence. On a prétendu que le droit de tenir une réunion publique et le droit d'occuper tout terrain inoccupé ou chemin public où choisiraient de se réunir des sujets de Sa Majesté, étaient, sinon synonymes, tout au moins équivalents. L'argument ne nous convainc pas, ni d'ailleurs le tableau des graves conséquences qui, nous a-t-on dit, résulteraient d'une opinion contraire. Il n'y a jamais eu de difficulté, jusqu'ici, et nous n'en prévoyons aucune, lorsque le but légitime et unique de la réunion est la discussion publique et qu'il est improbable qu'elle entraîne des résultats tendancieux ou préjudiciables. Chaque jour et partout dans le royaume sont faites certaines choses, sans permission ni interdiction, qui ne font ni ne peuvent faire l'objet d'un droit, et auxquelles il n'est pas rare qu'on se soumette de bonne grâce parce qu'en raison de leur nature même, il est impossible, quelle que soit l'importance de l'usage, qu'elles deviennent un droit.

Inconnu en droit anglais, le droit de tenir des réunions publiques dans le domaine public d'une ville n'a pas été inclus dans la constitution canadienne en vertu du préambule de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*.

5. La tenue d'assemblées, de défilés ou d'attroupements dans le domaine public est une question qui, selon l'aspect, relève de la compétence fédérale ou provinciale et est régie par des lois fédérales et provinciales telles le *Code criminel*, le droit relatif au piquetage, le droit civil, les règlements municipaux, etc., y compris l'art. 5 du Règlement en et l'Ordonnance adoptée en conformité de ce dernier.

6. La *Déclaration canadienne des droits*, à supposer qu'elle ait un rapport quelconque avec la tenue d'assemblées, défilés ou attroupements dans le domaine public, ne s'applique pas à la législation provinciale et municipale.

Le second moyen des appelants doit aussi être rejeté.

Je rejeterais donc les deux pourvois.

Il n'y a pas lieu d'adjuger de dépens.

Pourvoi rejeté, le juge en chef LASKIN et les juges SPENCE et DICKSON étant dissidents.

Procureur de l'appelant, le procureur général du Canada: Paul Ollivier, Ottawa.

Solicitor for the appellant, Claire Dupond:
Gaétan Robert, Montreal.

Solicitors for the respondent, the City of Montreal: Pélouin, Bouchard, Badeaux & Allard, Montreal.

Solicitors for the respondent, the Attorney General for Quebec: Pouliot, Dion & Guilbeault, Montreal.

Solicitor for the intervenant: William Henkel, Edmonton.

Procureur de l'appelante, Claire Dupond:
Gaétan Robert, Montréal.

Procureurs de l'intimée, la Ville de Montréal: Pélouin, Bouchard, Badeaux & Allard, Montréal.

Procureurs de l'intimé, le procureur général du Québec: Pouliot, Dion & Guilbeault, Montréal.

Procureur de l'intervenant: William Henkel, Edmonton.