

Morris Greenbaum *Appellant*

v.

Her Majesty The Queen, ex rel. William Andrews, Inspector, City of Toronto *Respondent*

and

Municipality of Metropolitan Toronto *Intervener*

INDEXED AS: R. v. GREENBAUM

File No.: 22506.

1992: December 4; 1993: February 25.

Present: La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin and Iacobucci JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Municipal law — Municipal by-laws — Validity — Metro by-law prohibiting exposing of goods on road allowance without a licence — Whether by-law ultra vires municipality in that it is not authorized by enabling legislation — Municipality of Metropolitan Toronto By-law 211-74, s. 11 — Municipal Act, R.S.O. 1990, c. M.45, ss. 102; 210, paras. 73, 140; 314(1), para. 1.

Appellant sold T-shirts on a street corner in Toronto and was charged with unlawfully exposing goods on a Metro road allowance without lawful authority contrary to s. 11 of Metro By-law 211-74. Through By-law 97-80, Metro delegated to the city of Toronto the authority to license the use of sidewalks and untravelled portions of Metro roads. Pursuant to this delegated authority, Toronto By-law 618-80 provides for licensing of sidewalk use to owners or occupiers of abutting property. Since appellant does not own or occupy property adjoining the corner he could not apply for a licence. He was convicted of the by-law offence and his conviction was

Morris Greenbaum *Appellant*

c.

^a **Sa Majesté la Reine, sur dénonciation de William Andrews, inspecteur de la ville de Toronto** *Intimée*

^b et

Municipalité de la communauté urbaine de Toronto *Intervenante*

^c RÉPERTORIÉ: R. c. GREENBAUM

Nº du greffe: 22506.

1992: 4 décembre; 1993: 25 février.

^d Présents: Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Iacobucci.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

^e *Droit municipal — Règlements municipaux — Validité — Règlement de la municipalité de la communauté urbaine interdisant l'étalage sans permis de marchandises sur une route — Le règlement excède-t-il les pouvoirs de la municipalité pour le motif que son adoption n'est pas autorisée par une loi habilitante? — Règlement 211-74 de la municipalité de la communauté urbaine de Toronto, art. 11 — Loi sur les municipalités, L.R.O. 1990, ch. M.45, art. 102; 210, disp. 73, 140; 314(1), disp. 1.*

^g L'appelant, qui vendait des tee-shirts à une intersection de Toronto, a été accusé d'avoir, sans autorisation légitime, étalé des marchandises sur une route de la Communauté urbaine, contrairement à l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine. Au moyen du règlement 97-80, la Communauté urbaine a délégué à la ville de Toronto le pouvoir de délivrer des permis autorisant l'utilisation des trottoirs et des sections non utilisées des routes de la Communauté urbaine. Conformément à ce pouvoir délégué, le règlement 618-80 de la ville de Toronto prévoit, pour l'utilisation des trottoirs, l'attribution d'un permis aux propriétaires ou occupants d'un bien-fonds attenant. N'étant ni propriétaire ni occupant d'un bien-fonds attenant à l'intersection, l'appelant ne pouvait solliciter un permis. Il a été déclaré coupable d'avoir enfreint le règlement municipal et la Cour de district a confirmé sa déclaration de culpabilité.

upheld by the District Court. The Court of Appeal, in a majority judgment, dismissed his appeal.

Held: The appeal should be allowed. The appellant's conviction should be set aside and an acquittal entered instead.

Municipalities are entirely the creatures of provincial statutes and can therefore exercise only those powers which are explicitly conferred on them by provincial statute. A court should look to the purpose and wording of the provincial enabling legislation when deciding whether or not a municipality has been empowered to pass a certain by-law. The by-laws themselves are to be read to fit within the parameters of the empowering provincial statute where they are susceptible to more than one interpretation. Courts must be vigilant, however, in ensuring that municipalities do not impinge upon the civil or common law rights of citizens in passing *ultra vires* by-laws.

Section 11 of Metro By-law 211-74 is *ultra vires* the municipality in that it is not specifically authorized by provincial enabling legislation. The by-law does not by wording or purpose regulate or prohibit sales by retail on the highways, even under a liberal interpretation, and is therefore not authorized by s. 210, para. 73 of the *Municipal Act*. Nor is it authorized by s. 210, para. 140, since its purpose is not to prohibit or abate public nuisances. Further, the effect of the by-law is to prohibit conduct which may not amount to a public nuisance. Section 314(1), para. 1 of the *Municipal Act* empowers municipalities to pass by-laws for prohibiting or regulating the obstructing, encumbering, injuring or fouling of highways, but it does not authorize a by-law drawn in terms as broad as have been used in s. 11 of Metro By-law 211-74. Sidewalks are a public location of community interaction, and are used for many laudable purposes which fall within the definition of exposing any article on a Metro road allowance but do not constitute obstructions or encumbrances under the common understanding of these terms. Finally, Metro cannot have recourse to s. 102 of the *Municipal Act* as authority for the by-law, since this is a general power of a residual nature.

Dans un jugement majoritaire, la Cour d'appel a rejeté son appel.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli. La déclaration de culpabilité de l'appelant est annulée et remplacée par un verdict d'acquittement.

Les municipalités doivent leur existence aux lois provinciales et elles ne peuvent donc exercer que les pouvoirs qui leur sont expressément conférés par une loi provinciale. Lorsqu'il doit déterminer si une municipalité a été habilitée à adopter un certain règlement, le tribunal devrait examiner l'objet et le texte de la mesure législative provinciale habilitante. Lorsqu'ils sont susceptibles de recevoir plus d'une interprétation, les règlements municipaux eux-mêmes doivent être interprétés de manière à respecter les paramètres de la loi provinciale habilitante. Toutefois, les tribunaux doivent veiller à ce que les municipalités n'empiètent pas sur les droits civils ou de common law des citoyens en adoptant des règlements *ultra vires*.

L'article 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine excède les pouvoirs de la municipalité puisque son adoption n'est pas expressément autorisée par la loi provinciale habilitante. Même interprété d'une manière libérale, le règlement ne régit pas ou n'interdit pas, de par son texte ou son objet, la vente au détail sur les voies publiques et, par conséquent, l'art. 210, disp. 73, de la *Loi sur les municipalités* n'autorise pas son adoption. L'article 210, disp. 140, n'autorise pas non plus l'adoption de ce règlement étant donné qu'il ne vise pas à interdire ou à supprimer les nuisances publiques. En outre, il a pour effet d'interdire un comportement qui peut ne pas constituer une nuisance publique. Le paragraphe 314(1), disp. 1 de la *Loi sur les municipalités*, qui habilite les municipalités à adopter des règlements pour interdire ou pour réglementer l'obstruction, l'encombrement, l'endommagement et l'encrassement des voies publiques, n'autorise toutefois pas l'adoption d'un règlement rédigé dans des termes aussi généraux que ceux utilisés à l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine. Les trottoirs sont un lieu public d'interaction communautaire et ils servent à de nombreuses fins louables qui sont visées par la définition de l'étalement d'articles de quelque sorte sur les routes de la Communauté urbaine, mais qui ne causent aucune obstruction ni aucun encombrement au sens ordinaire de ces termes. Enfin, la Communauté urbaine ne saurait puiser à l'art. 102 de la *Loi sur les municipalités* son pouvoir d'adopter le règlement puisque cet article confère un pouvoir général de nature résiduelle.

For the reasons given in *R. v. Sharma*, Metro By-law 97-80 and City of Toronto By-law 618-80 are also *ultra vires* the municipalities on the basis that they contain discrimination not authorized by provincial enabling legislation. While the municipality was given a general power to regulate, it was not absolutely necessary to the exercise of the licensing power to draw a distinction between free-standing street vendors and owners/occupants of abutting property such that the power to draw such a distinction must be inferred from the enabling legislation by necessary inference or implicit delegation.

Cases Cited

Applied: *R. v. Sharma*, [1993] 1 S.C.R. 650; **referred to:** *R. v. Varga* (1979), 51 C.C.C. (2d) 558; *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 S.C.R. 368; *City of Hamilton v. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 S.C.R. 239; *City of Verdun v. Sun Oil Co.*, [1952] 1 S.C.R. 222; *McKay v. The Queen*, [1965] S.C.R. 798; *Merritt v. City of Toronto* (1895), 22 O.A.R. 205; *Morrison v. Kingston* (1937), 69 C.C.C. 251.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 2(b).
 City of Toronto By-law 618-80, s. 1(1).
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 129.
Interpretation Act, R.S.O. 1990, c. I.11, s. 10.
Municipal Act, R.S.O. 1980, c. 302, ss. 1; 104; 210, paras. 66, 134; 309, para. 3; 315, para. 1.
Municipal Act, R.S.O. 1990, c. M.45, ss. 1; 102; 210, paras. 73, 140; 308, para. 3; 314(1), para. 1.
Municipality of Metropolitan Toronto Act, R.S.O. 1990, c. M.62, ss. 79, 84, 90.
Municipality of Metropolitan Toronto By-law 97-80, s. 1(1), Schedule "A".
Municipality of Metropolitan Toronto By-law 211-74, ss. 11, 11a.
Rules of the Supreme Court of Canada, SOR/83-74, r. 32.

Authors Cited

Black's Law Dictionary, 6th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1990, "goods, wares, and merchandise".
 Makuch, Stanley M. *Canadian Municipal and Planning Law*. Toronto: Carswell, 1983.

Pour les raisons données dans *R. c. Sharma*, le règlement 97-80 de la Communauté urbaine et le règlement 618-80 de la ville de Toronto excèdent également les pouvoirs des municipalités pour le motif qu'ils créent une discrimination qui n'est pas autorisée par la loi provinciale habilitante. Même si la municipalité a reçu un pouvoir général de réglementer, l'établissement d'une distinction entre les vendeurs ambulants indépendants et les propriétaires-occupants d'un bien-fonds attenant n'était pas absolument nécessaire à l'exercice du pouvoir de délivrer un permis, au point de devoir inférer du texte législatif habilitant, par déduction nécessaire ou délégation implicite, le pouvoir d'établir une telle distinction.

Jurisprudence

Arrêt appliqué: *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650; **arrêts mentionnés:** *R. c. Varga* (1979), 51 C.C.C. (2d) 558; *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368; *City of Hamilton c. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 R.C.S. 239; *City of Verdun c. Sun Oil Co.*, [1952] 1 R.C.S. 222; *McKay c. The Queen*, [1965] R.C.S. 798; *Merritt c. City of Toronto* (1895), 22 O.A.R. 205; *Morrison c. Kingston* (1937), 69 C.C.C. 251.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 2b).
Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 129.
Loi d'interprétation, L.R.O. 1990, ch. I.11, art. 10.
Loi sur la municipalité de la communauté urbaine de Toronto, L.R.O. 1990, ch. M.62, art. 79, 84, 90.
Loi sur les municipalités, L.R.O. 1980, ch. 302, art. 1; 104; 210, disp. 66, 134; 309, disp. 3; 315, disp. 1.
Loi sur les municipalités, L.R.O. 1990, ch. M.45, art. 1; 102; 210, disp. 73, 140; 308, disp. 3; 314(1), disp. 1.
 Règlement 97-80 de la municipalité de la communauté urbaine de Toronto, art. 1(1), annexe «A».
 Règlement 211-74 de la municipalité de la communauté urbaine de Toronto, art. 11, 11a.
 Règlement 618-80 de la ville de Toronto, art. 1(1).
Règles de la Cour suprême du Canada, DORS/83-74, art. 32.

Doctrine citée

Black's Law Dictionary, 6th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1990, «goods, wares, and merchandise».
 Makuch, Stanley M. *Canadian Municipal and Planning Law*. Toronto: Carswell, 1983.

Rogers, Ian MacF. *The Law of Canadian Municipal Corporations*, vol. 1, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1971.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1991), 44 O.A.C. 355, 77 D.L.R. (4th) 334, 62 C.C.C. (3d) 147, 3 C.R. (4th) 195, 3 M.P.L.R. (2d) 1, affirming a judgment of the District Court (1989), 47 M.P.L.R. 59, upholding the appellant's conviction by Kerr Prov. Ct. J. (1988), 6 W.C.B. (2d) 95, for violation of a municipal by-law. Appeal allowed.

Frank Addario and Shaun Nakatsuru, for the appellant.

Beverley A. B. Simpson, for the respondent.

Robert Avinoam, for the intervener.

The judgment of the Court was delivered by

IACOBUCCI J.—This appeal concerns whether s. 11 of Municipality of Metropolitan Toronto By-law 211-74 is *ultra vires* the municipality in that it is not authorized by the *Municipal Act*, R.S.O. 1990, c. M.45.

The appellant also argued that his rights under s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* had allegedly been violated by s. 11 of Metro By-law 211-74. The Court did not hear argument on the *Charter* question since the appellant failed to apply to the Chief Justice to state a constitutional question, as required by Rule 32 of the *Rules of the Supreme Court of Canada*, SOR/83-74, as amended. The appellant's motions to adjourn the hearing of the appeal and to apply for the stating of a constitutional question were dismissed on the understanding that the constitutional issues would be heard in a separate and later hearing if required. Because of the conclusion I have reached, such a hearing, in my view, will not be necessary. As a result, I make no comment on

Rogers, Ian MacF. *The Law of Canadian Municipal Corporations*, vol. 1, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1971.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1991), 44 O.A.C. 355, 77 D.L.R. (4th) 334, 62 C.C.C. (3d) 147, 3 C.R. (4th) 195, 3 M.P.L.R. (2d) 1, qui a confirmé un jugement de la Cour de district (1989), 47 M.P.L.R. 59, qui avait confirmé la décision du juge Kerr de la Cour provinciale (1988), 6 W.C.B. (2d) 95, de déclarer l'appelant coupable de violation d'un règlement municipal. Pourvoi accueilli.

Frank Addario et Shaun Nakatsuru, pour l'appellant.

Beverley A. B. Simpson, pour l'intimée.

Robert Avinoam, pour l'intervenante.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE IACOBUCCI—En l'espèce, il s'agit de savoir si l'art. 11 du règlement 211-74 de la municipalité de la communauté urbaine de Toronto excède les pouvoirs de cette dernière pour le motif que son adoption n'est pas autorisée par la *Loi sur les municipalités*, L.R.O. 1990, ch. M.45.

L'appelant soutient également que les droits que lui garantit l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* auraient été violés par l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine. Étant donné que l'appelant n'a pas demandé au Juge en chef de formuler une question constitutionnelle, comme le requiert l'art. 32 des *Règles de la Cour suprême du Canada*, DORS/83-74 et ses modifications, la Cour n'a entendu aucune plaidoirie sur la question de la *Charte*. Les requêtes présentées par l'appelant en vue de suspendre l'audition du pourvoi et d'obtenir la formulation d'une question constitutionnelle ont été rejetées à la condition que les questions constitutionnelles soient débattues, si nécessaire, au cours d'une audition distincte et subséquente. À cause de la conclusion à laquelle je suis arrivé, j'estime qu'une telle audition ne sera pas nécessaire. Je ne commenterai

the analysis of the *Charter* issues undertaken by the courts below.

I. Facts

The appellant, Morris Greenbaum, sold T-shirts at the corner of Yonge and Bloor Streets in Toronto, Ontario. Both Yonge Street and Bloor Street are under the jurisdiction of the Municipality of Metropolitan Toronto ("Metro") and are within the boundaries of the area municipality of the city of Toronto. Section 11 of Metro By-law 211-74 contains a prohibition on placing or exposing goods, wares or merchandise, or articles of any kind, without lawful authority, on all road allowances under Metro's jurisdiction. Section 11a of Metro By-law 211-74 empowers certain area municipalities to set up a licensing system for the use of sidewalks and untravelled portions of Metro roads under which only owners or occupants of abutting property may apply to the relevant municipality for licences or leases. The city of Toronto was removed from the operation of s. 11a in 1978. In 1980, Metro passed By-law 97-80 which delegated the power to lease or license the use of sidewalks and untravelled portions of Metro roads, again only to owners or occupiers of property abutting the sidewalks, to the city of Toronto. The city of Toronto passed By-law 618-80 in accordance with this delegated power, providing for leasing or licensing of sidewalk use to owners or occupiers of abutting property.

The appellant did not have a licence under City of Toronto By-law 618-80 to sell his T-shirts at the corner of Bloor and Yonge. He does not own or occupy property adjoining that corner and therefore could not apply for a licence. On December 19, 1987, the appellant was charged with unlawfully exposing goods, wares or merchandise on a Metro road allowance without lawful authority, contrary to s. 11 of Metro By-law 211-74. The appellant was convicted by Kerr Prov. Ct. J., and

donc pas l'analyse des questions relatives à la *Charte* effectuée par les juridictions inférieures.

I. Les faits

L'appelant, Morris Greenbaum, vendait des tee-shirts à l'intersection des rues Yonge et Bloor à Toronto (Ontario). Ces deux rues, qui relèvent de la compétence de la municipalité de la communauté urbaine de Toronto («Communauté urbaine»), sont situées dans la municipalité de secteur de Toronto. L'article 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine interdit de placer ou d'étaler, sans autorisation légitime, des marchandises ou articles de quelque sorte que ce soit sur les routes qui relèvent de la compétence de la Communauté urbaine. L'article 11a du règlement 211-74 de la Communauté urbaine habilite certaines municipalités de secteur à établir un régime de permis autorisant l'utilisation des trottoirs et des sections non utilisées des routes de la Communauté urbaine, en vertu duquel seuls les propriétaires ou occupants de biens-fonds attenants peuvent demander à la municipalité concernée de leur consentir un permis ou un bail. En 1978, la ville de Toronto a été soustraite à l'application de l'art. 11a. En 1980, la Communauté urbaine a adopté le règlement 97-80 qui déléguait à la ville de Toronto le pouvoir de louer les trottoirs et les sections non utilisées des routes de la Communauté urbaine ou de délivrer des permis autorisant leur utilisation, là encore aux seuls propriétaires ou occupants des biens-fonds attenants. Conformément à ce pouvoir délégué, la ville de Toronto a adopté le règlement 618-80, qui prévoit, pour l'utilisation des trottoirs, l'attribution d'un bail ou d'un permis aux propriétaires ou occupants d'un bien-fonds attenant.

L'appelant ne détenait pas le permis requis par le règlement 618-80 de la ville de Toronto pour vendre ses tee-shirts à l'intersection des rues Bloor et Yonge. N'étant ni propriétaire ni occupant d'un bien-fonds attenant à cette intersection, il ne pouvait solliciter un permis. Le 19 décembre 1987, l'appelant a été accusé d'avoir, sans autorisation légitime, étalé des marchandises sur une route de la Communauté urbaine, contrairement à l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine.

was fined \$700 and placed on probation for two years: (1988), 6 W.C.B. (2d) 95. One of the terms of his probation was that he not carry on any street vending activity within Metropolitan Toronto for two years. He appealed his conviction and sentence to the District Court, where his appeal was dismissed by Herold Dist. Ct. J.: (1989), 47 M.P.L.R. 59. His appeal to the Ontario Court of Appeal was dismissed by Osborne J.A. and Dubin C.J.O., with Arbour J.A. dissenting, in reasons which also dealt with an appeal in *R. v. Sharma*: (1991), 44 O.A.C. 355, 77 D.L.R. (4th) 334, 62 C.C.C. (3d) 147, 3 C.R. (4th) 195, 3 M.P.L.R. (2d) 1.

This Court granted leave to appeal in both *R. v. Sharma*, [1991] 1 S.C.R. xiv, and the case at bar, [1991] 3 S.C.R. viii. The appeal in *R. v. Sharma* was heard on April 28, 1992. The hearing of the appeal in the case at bar was delayed and, at the request of counsel in the case at bar, this Court postponed releasing reasons in *R. v. Sharma* until after the hearing of the present appeal. The Court's decision in *R. v. Sharma*, [1993] 1 S.C.R. 650, with these reasons, set aside the convictions of the appellant Sharma for violation of a by-law and obstruction of a police officer under s. 129 of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46. The Court found in *R. v. Sharma* that Metro By-law 97-80 and City of Toronto By-law 618-80 are *ultra vires* the municipalities in that they are discriminatory in the municipal law sense.

The Municipality of Metropolitan Toronto intervened in the case at bar in support of the respondent, the city of Toronto.

II. Relevant Legislation

Municipality of Metropolitan Toronto By-law 211-74:

11. No person shall, without lawful authority, place or expose goods, wares or merchandise or articles of any kind upon any metropolitan road allowance or hang or put up any goods, wares or merchandise, or other arti-

Le juge Kerr de la Cour provinciale l'a déclaré coupable, condamné à une amende de 700 \$ et assujéti à deux années de probation: (1988), 6 W.C.B. (2d) 95. Suivant l'une des conditions de sa probation, il lui était interdit, pendant deux ans, de s'adonner à la vente dans les rues de la communauté urbaine de Toronto. Le juge Herold de la Cour de district a rejeté l'appel que l'appelant a interjeté contre sa déclaration de culpabilité et sa sentence: (1989), 47 M.P.L.R. 59. Dans des motifs qui portaient également sur l'appel *R. c. Sharma*, le juge Osborne et le juge en chef Dubin de l'Ontario ont rejeté son appel devant la Cour d'appel, le juge Arbour étant dissidente: (1991), 44 O.A.C. 355, 77 D.L.R. (4th) 334, 62 C.C.C. (3d) 147, 3 C.R. (4th) 195, 3 M.P.L.R. (2d) 1.

Notre Cour a accordé l'autorisation de pourvoi dans *R. c. Sharma*, [1991] 1 R.C.S. xiv, et en l'espèce, [1991] 3 R.C.S. viii. L'audition du pourvoi *R. c. Sharma* a eu lieu le 28 avril 1992. En l'espèce, l'audition a été retardée et, à la demande des avocats, notre Cour a reporté le dépôt de ses motifs dans *R. c. Sharma* jusqu'à la fin de l'audition du présent pourvoi. Dans l'arrêt *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650, rendu en même temps que le présent arrêt, notre Cour a annulé les déclarations de culpabilité de l'appelant Sharma pour avoir enfreint un règlement et entravé le travail d'un policier contrairement à l'art. 129 du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46. La Cour a conclu, dans cet arrêt, que le règlement 97-80 de la Communauté urbaine et le règlement 618-80 de la ville de Toronto excèdent les pouvoirs des municipalités du fait qu'ils sont discriminatoires au sens du droit municipal.

La municipalité de la communauté urbaine de Toronto est intervenue en l'espèce pour appuyer l'intimée, la ville de Toronto.

II. Les dispositions législatives pertinentes

Le règlement 211-74 de la municipalité de la communauté urbaine de Toronto:

[TRADUCTION] 11. Nul ne doit, sans autorisation légitime, placer ou étaler des marchandises ou articles de quelque sorte que ce soit sur les routes de la Communauté urbaine, ni accrocher des marchandises ou autres

cles outside of any building so that the same shall project over any portion of a metropolitan road allowance.

11a (1) The council of each of the area municipalities set out in Schedule "A" to this By-law is hereby empowered to lease or license the use of sidewalks and untravelled portions of Metropolitan roads within those portions of such area municipality in which land may be used for commercial or industrial purposes, to the owners or occupants of adjoining property for such purposes as the said council may by lease or license permit, and for such consideration and upon such terms and conditions as may be agreed. [Section 11a was added through Metro By-law 115-77.]

Schedule "A": the Borough of East York, the Borough of Etobicoke, the Borough of North York, the Borough of Scarborough, and the Borough of York

Municipality of Metropolitan Toronto By-law 97-80:

1. (1) Notwithstanding the provisions of By-law No. 211-74, as amended, the Council of each of the area municipalities set out in Schedule "A" to this By-law is hereby empowered to lease or license the use of sidewalks and untravelled portions of Metropolitan roads within those portions of such area municipality in which land may be used for commercial or industrial purposes to the owners in possession or the occupants of adjoining properties for the purposes of:

- (a) display of merchandise;
- (b) operation of boulevard cafes;
- (c) installation of bicycle stands;
- (d) holding of sidewalk sales.

Schedule "A": the city of Toronto, the city of North York

City of Toronto By-law 618-80:

1. (1) An owner or occupant of land used for commercial or industrial purposes which abuts on the sidewalk or untravelled portion of a Metropolitan road within the City of Toronto may apply to the Commissioner of Public Works and the Environment to lease or license the use of such sidewalk and untravelled

articles à l'extérieur des bâtisses de façon à surplomber quelque section d'une route de la Communauté urbaine.

11a (1) Le conseil de chacune des municipalités de secteur, énumérées à l'annexe «A» du présent règlement, est par les présentes habilité à louer, pour une contrepartie ou aux conditions convenues, les trottoirs et les sections non utilisées des routes de la Communauté urbaine dans les zones de la municipalité de secteur où les biens-fonds peuvent être utilisés à des fins commerciales ou industrielles, aux propriétaires ou aux occupants des terrains attenants aux fins que ledit conseil peut autoriser par bail ou permis, ou à assujettir leur utilisation à la délivrance d'un permis. [L'article 11a a été ajouté au moyen du règlement 115-77 de la Communauté urbaine.]

Annexe «A»: la municipalité d'East York, la municipalité d'Etobicoke, la municipalité de North York, la municipalité de Scarborough et la municipalité de York

Le règlement 97-80 de la municipalité de la communauté urbaine de Toronto:

[TRADUCTION] 1. (1) Nonobstant les dispositions du règlement n° 211-74 et ses modifications, le conseil de chacune des municipalités de secteur mentionnées dans l'annexe «A» du présent règlement est, par les présentes, habilité à louer les trottoirs et les sections non utilisées des routes de la Communauté urbaine dans les zones de la municipalité de secteur où les biens-fonds peuvent être utilisés à des fins commerciales ou industrielles, aux propriétaires ou aux occupants des terrains attenants, ou à assujettir leur utilisation à la délivrance d'un permis aux fins:

- a) d'étaler des marchandises;
- b) d'exploiter des cafés terrasses;
- c) d'installer des supports à bicyclettes;
- d) de tenir des ventes sur le trottoir.

Annexe «A»: la ville de Toronto, la ville de North York

Le règlement 618-80 de la ville de Toronto:

[TRADUCTION] 1. (1) Le propriétaire ou l'occupant d'un bien-fonds utilisé à des fins commerciales ou industrielles qui est attenant au trottoir ou à la section non utilisée d'une route de la Communauté urbaine, sis dans la ville de Toronto, peut s'adresser au commissaire des travaux publics et de l'environnement pour louer ce trottoir et la section non utilisée de la route

portion of the Metropolitan road within the City of Toronto for the purposes of:

- (a) display of merchandise;
- (b) operation of boulevard cafes;
- (c) installation of bicycle stands;
- (d) holding of sidewalk sales.

Municipal Act, R.S.O. 1990, c. M.45:

102. Every council may pass such by-laws and make such regulations for the health, safety, morality and welfare of the inhabitants of the municipality in matters not specifically provided for by this Act as may be deemed expedient and are not contrary to law, and for governing the proceedings of the council, the conduct of its members and the calling of meetings.

210. By-laws may be passed by the councils of local municipalities:

73. For prohibiting or regulating sales by retail in the highways or on vacant lots adjacent to them and for regulating traffic in and preventing the blocking up of the highways by vehicles or otherwise.

140. For prohibiting and abating public nuisances.

308. By-laws may be passed by the council of every municipality:

3. For placing or permitting any person under such conditions as may be agreed upon to place, construct, install, maintain and use objects in, on, under or over sidewalks and highways under its jurisdiction, to permit any person to make, maintain and use areas under and openings in the highways and sidewalks, for prescribing the terms and conditions upon which the same are to be placed, constructed, installed, maintained or used and for making such annual or other charge for the privilege conferred by the by-law as it considers reasonable.

de la Communauté urbaine, sis dans la ville de Toronto, ou obtenir un permis autorisant son utilisation aux fins:

- a) d'étaler des marchandises;
- a) d'exploiter des cafés terrasses;
- c) d'installer des supports à bicyclettes;
- d) de tenir des ventes sur le trottoir.

b Loi sur les municipalités, L.R.O. 1990, ch. M.45:

102 Le conseil peut adopter les règlements municipaux, ainsi que les règlements qui ne sont pas contraires à la loi, qui sont réputés pertinents, et qui portent sur la santé, la sécurité, la moralité et le bien-être des habitants de la municipalité, au sujet de questions qui ne sont pas expressément prévues par la présente loi, ou qui régissent les délibérations du conseil, la conduite de ses membres et la convocation des réunions du conseil.

210 Les conseils des municipalités locales peuvent adopter des règlements municipaux:

73. Pour interdire ou réglementer la vente au détail sur les voies publiques ou les terrains vacants contigus à celles-ci; pour réglementer la circulation sur les voies publiques et empêcher que celles-ci soient bloquées par des véhicules ou autrement.

140. Pour interdire et supprimer les nuisances publiques.

308 Les conseils des municipalités peuvent adopter des règlements municipaux:

3. Pour placer ou permettre, aux conditions convenues, à quiconque de placer, construire, installer, entretenir et utiliser des objets sur les trottoirs et les voies publiques relevant de sa compétence, que ces objets soient situés sur les trottoirs et les voies publiques ou en-dessous ou au-dessus d'eux; pour permettre à quiconque de construire, d'entretenir et d'utiliser des zones sous les voies publiques et les trottoirs et des ouvertures sur ceux-ci; pour prescrire les conditions auxquelles le placement, la construction, l'installation, l'entretien et l'utilisation des objets, zones et ouvertures sont assujetties; pour prévoir des droits annuels ou autres que le conseil estime convenables en contrepartie du privilège conféré par le règlement municipal.

(b) Payment of such annual or other charge and expense incurred by the municipal corporation in restoring the highway or sidewalk to its former condition may be enforced in like manner as taxes that are due and payable.

314.—(1) The councils of all municipalities may pass by-laws:

1. For prohibiting or regulating the obstructing, encumbering, injuring or fouling of highways or bridges.

III. Judgments in the Courts Below

1. *Provincial Court of Ontario*

There was no dispute that, if s. 11 of Metro By-law 211-74 was valid, the appellant was guilty of contravening it. Kerr Prov. Ct. J. held that s. 11 of Metro By-law 211-74 was *intra vires* in that it was passed pursuant to valid authority delegated to Metro by the Ontario *Municipal Act* (formerly R.S.O. 1980, c. 302). The relevant authorizing sections were ss. 210, para. 73, 210, para. 140 and 314(1), para. 1 (formerly ss. 210, para. 66, 210, para. 134 and 315, para. 1).

Section 210, para. 73 of the *Municipal Act* empowers a municipality to prohibit or regulate sales by retail in the highways. The provincial court judge followed an unnamed Court of Appeal decision to hold that highways includes sidewalks. He found that the omission of the word "sale" from s. 11 of Metro By-law 211-74, which refers to placing or exposing goods, wares or merchandise on Metro roads, did not render the by-law *ultra vires* since the municipality clearly envisaged that the goods would be placed or exposed for sale.

Section 210, para. 140 of the *Municipal Act* permits by-laws to be passed to prohibit or abate public nuisances. The court heard evidence that sidewalk displays have been a nuisance to shopkeepers and pedestrians, and made it difficult for emergency personnel to get past, and therefore held that s. 11 of Metro By-law 211-74 could have been val-

b) La municipalité peut percevoir les droits annuels ou autres et recouvrer les dépenses qu'elle a engagées pour remettre en état la voie publique ou le trottoir de la même manière que des impôts dus et échus.

314 (1) Le conseil d'une municipalité peut adopter des règlements municipaux:

1. Pour interdire ou pour réglementer l'obstruction, l'encombrement, l'endommagement et l'encrassement des voies publiques et des ponts.

III. Les juridictions inférieures

1. *La Cour provinciale de l'Ontario*

Personne n'a contesté le fait que, si l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine est valide, l'appelant est coupable de l'avoir enfreint. Selon le juge Kerr de la Cour provinciale, l'art. 11 du règlement 211-74 est *intra vires* puisqu'il a été adopté conformément à un pouvoir valide délégué à la Communauté urbaine par la *Loi sur les municipalités* de l'Ontario (auparavant L.R.O. 1980, ch. 302). Ce sont les dispositions 73 et 140 de l'art. 210, et la disposition 1 du par. 314(1) (auparavant les dispositions 66 et 134 de l'art. 210, et la disposition 1 de l'art. 315), qui confèrent ce pouvoir.

L'article 210, disp. 73, de la *Loi sur les municipalités* habilite les municipalités à interdire ou à réglementer la vente au détail sur les voies publiques. Le juge de la Cour provinciale a suivi, sans la nommer, une décision de la Cour d'appel pour conclure que les voies publiques incluent les trottoirs. Il a statué que l'omission du terme «vente» à l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine, qui parle de placer ou d'étaler des marchandises sur ses routes, ne rend pas le règlement *ultra vires* puisque la municipalité a nettement envisagé que les marchandises seraient placées ou étalées pour être vendues.

L'article 210, disp. 140, de la *Loi sur les municipalités* permet l'adoption de règlements pour interdire ou supprimer les nuisances publiques. La cour a entendu des témoignages selon lesquels les étalages sur les trottoirs nuisaient aux commerçants et aux piétons et rendaient difficile le passage du personnel des services d'urgence, et elle a donc con-

idly passed pursuant to this section. The same reasoning applied to s. 314(1), para. 1, which permits municipalities to pass by-laws prohibiting or regulating the obstruction, encumbering, injuring or fouling of highways or bridges.

The appellant was convicted, and sentenced to a fine of \$700 and two years' probation.

2. *District Court of Ontario* (1989), 47 M.P.L.R. 59 (Herold Dist. Ct. J.)

The appellant appealed to the District Court on the ground that ss. 11 and 11a of Metro By-law 211-74 were *ultra vires* either because they were not authorized by the *Municipal Act* or because they were discriminatory in the municipal law sense.

The court held first that by-laws should be given a liberal interpretation when applied to any particular fact situation. The court held that s. 210, para. 140 (formerly s. 210, para. 134) of the *Municipal Act*, which permits councils to pass by-laws prohibiting nuisances, did not authorize s. 11 of Metro By-law 211-74 since, on the whole, the purpose of the by-law was not to prohibit or abate public nuisances. Next, the court held that s. 314(1), para. 1 (formerly s. 315, para. 1) of the *Municipal Act* did authorize the by-law in question because that section authorizes municipalities to pass by-laws prohibiting obstructions and encumbrances on highways, which was the purpose of s. 11 of Metro By-law 211-74. Another section of Metro By-law 211-74, which deals with obstructions and encumbrances on Metro roads, is a general prohibition while s. 11 of Metro By-law 211-74 deals with a specific manifestation of this problem; the two are not incompatible. Section 210, para. 73 (formerly s. 210, para. 66) of the *Municipal Act*, allowing municipalities to prohibit or regulate sales by retail in the highways, also authorized s. 11 of By-law 211-74 since the reference to "goods, wares or merchandise" incorporated by necessary reference the concept of sale by retail

clue que l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine aurait pu être valablement adopté conformément à l'art. 210, disp. 140. Le même raisonnement s'appliquait au par. 314(1), disp. 1, qui habilite les municipalités à adopter des règlements pour interdire ou pour réglementer l'obstruction, l'encombrement, l'endommagement et l'encrassement des voies publiques et des ponts.

L'appellant a été déclaré coupable, condamné à une amende de 700 \$ et assujéti à deux années de probation.

2. *La Cour de district de l'Ontario* (1989), 47 M.P.L.R. 59 (le juge Herold) ;

L'appellant a interjeté appel à la Cour de district en faisant valoir que les art. 11 et 11a du règlement 211-74 de la Communauté urbaine sont *ultra vires* parce que leur adoption n'est pas autorisée par la *Loi sur les municipalités* ou parce qu'ils sont discriminatoires au sens du droit municipal.

La cour a d'abord conclu que, lorsqu'ils sont appliqués à une situation de fait particulière, les règlements devraient être interprétés d'une manière libérale. Selon elle, l'art. 210, disp. 140 (auparavant l'art. 210, disp. 134), de la *Loi sur les municipalités*, qui permet aux conseils d'adopter des règlements pour interdire les nuisances, n'autorise pas l'adoption de l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine puisque, dans l'ensemble, le règlement ne vise pas à interdire ou à supprimer les nuisances publiques. La cour a ensuite conclu que, puisqu'il habilite les municipalités à adopter des règlements pour interdire l'obstruction et l'encombrement des voies publiques et qu'il s'agit là de l'objectif de l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine, le par. 314(1), disp. 1 (auparavant l'art. 315, disp. 1), de la *Loi sur les municipalités* autorise effectivement l'adoption du règlement en question. Ce dernier contient un autre article qui porte sur l'obstruction et l'encombrement des routes de la Communauté urbaine et qui impose une interdiction générale, alors que l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine vise une manifestation précise de ce problème; les deux ne sont pas incompatibles. L'article 210, disp. 73 (auparavant l'art. 210, disp.

into the by-law. The city of Toronto also raised s. 102 (formerly s. 104) of the *Municipal Act* as an authorizing section. This section allows municipalities to regulate in matters not specifically provided for in the Act for the health and safety of their inhabitants. The court held that, since it had found two specific sections which authorized the by-law, s. 102 could not authorize s. 11 of Metro By-law 211-74.

With respect to the issue of discrimination, the court held that a municipality may not discriminate amongst members of a class unless its enabling legislation empowers it to do so. The court held, however, that in the case at bar there were two classes of vendors in question: retail vendors in stores and street vendors. Since all street vendors were being treated equally by ss. 11 and 11a of Metro By-law 211-74, there was no discrimination on the face of the by-law.

The appellant's appeal against his conviction was accordingly dismissed.

3. *Court of Appeal of Ontario* (1991), 62 C.C.C. (3d) 147

The appellant's appeal to the Court of Appeal was heard in conjunction with the appeal in *R. v. Sharma*. Osborne J.A., Dubin C.J.O. concurring, pointed out that s. 11a of Metro By-law 211-74 has no application to the city of Toronto since the City does not appear in Schedule "A" to the by-law. However, this was of little practical consequence since the City has established a similar regulatory regime for licensing in City of Toronto By-law

66), de la *Loi sur les municipalités*, qui habilite les municipalités à interdire ou à réglementer les ventes au détail sur les voies publiques, autorise également l'adoption de l'art. 11 du règlement 211-74 puisque la mention de «marchandises» (*«goods, wares or merchandise»*) incorpore par renvoi nécessaire, dans le règlement, le concept de vente au détail. La ville de Toronto a aussi soutenu que l'art. 102 (auparavant l'art. 104) de la *Loi sur les municipalités* en permet également l'adoption. Cet article habilite les municipalités à adopter des règlements qui portent sur la santé et la sécurité de leurs habitants au sujet de questions qui ne sont pas expressément prévues par la Loi. La cour a statué que, puisqu'elle a trouvé deux articles précis qui autorisent l'adoption du règlement, l'art. 102 ne saurait autoriser l'adoption de l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine.

Quant à la question de la discrimination, la cour a jugé qu'une municipalité ne peut établir une distinction entre les membres d'une même catégorie à moins que sa loi habilitante ne lui permette de le faire. La cour a toutefois conclu qu'en l'espèce deux catégories de vendeurs étaient en cause: les commerçants en détail et les vendeurs ambulants. Étant donné que les vendeurs ambulants étaient tous traités également par les art. 11 et 11a du règlement 211-74 de la Communauté urbaine, le règlement n'établissait à première vue, aucune distinction.

L'appel de l'appelant contre sa déclaration de culpabilité a donc été rejeté.

3. *La Cour d'appel de l'Ontario* (1991), 62 C.C.C. (3d) 147

L'appel de l'appelant à la Cour d'appel de l'Ontario a été entendu en même temps que l'appel *R. v. Sharma*. Le juge Osborne, aux motifs duquel a souscrit le juge en chef Dubin de l'Ontario, a souligné que l'art. 11a du règlement 211-74 de la Communauté urbaine ne s'applique pas à la ville de Toronto, vu que celle-ci n'est pas énumérée à l'annexe «A» du règlement. Toutefois, cela a peu de conséquences pratiques puisque la ville a, dans son règlement 618-80, établi un régime de réglementation semblable en matière de permis en exer-

618-80 through the exercise of power delegated to it in Metro By-law 97-80.

The appellant argued that, by s. 11 of Metro By-law 211-74, Metro had assumed greater legislative powers than can be derived from the *Municipal Act*. Osborne J.A. held that Metro has a legitimate interest in keeping its roads and sidewalks unobstructed, which was the broad purpose of s. 11 of Metro By-law 211-74. He held that s. 11 of Metro By-law 211-74 was not authorized by s. 210, para. 73 (formerly s. 210, para. 66) of the *Municipal Act*, which refers to prohibiting retail sales in the highways. Rather, the section of the by-law in question was authorized by ss. 210, para. 140 and 314(1), para. 1 (formerly ss. 210, para. 134 and 315, para. 1) of the *Municipal Act*. Section 210, para. 140 authorizes municipalities to pass by-laws for the prohibiting and abatement of public nuisances; s. 314(1), para. 1 authorizes municipalities to pass by-laws prohibiting or regulating obstructions of and encumbrances on the highways. Metro delegated its statutory power under these sections of the *Municipal Act* to the city of Toronto when it enacted By-law 97-80. The city of Toronto exercised its delegated power and enacted By-law 618-80.

The appellant argued that the regulatory scheme set up through the combined effect of s. 11 of Metro By-law 211-74, Metro By-law 97-80 and City of Toronto By-law 618-80 was discriminatory in the municipal law sense in that it treated vendors within the same class differently without authority from the *Municipal Act*. Osborne J.A. held first, like Herold Dist. Ct. J., that street vendors are not in the same class as vendors who own or occupy property which abuts a sidewalk. The distinction between these two types of vendors is reasonable. Osborne J.A. distinguished the holdings of the Ontario Court of Appeal in *R. v. Varga* (1979), 51 C.C.C. (2d) 558, and of this Court in *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 S.C.R. 368, on discrimination in the

quant le pouvoir qui lui est délégué dans le règlement 97-80 de la Communauté urbaine.

L'appellant a prétendu que, par l'art. 11 de son règlement 211-74, la Communauté urbaine s'est arrogée des pouvoirs législatifs plus grands que ceux qui peuvent découler de la *Loi sur les municipalités*. Le juge Osborne a conclu que la Communauté urbaine avait un intérêt légitime à garder dégagés les voies publiques et les trottoirs, et qu'il s'agit là de l'objectif général de l'art. 11 de son règlement 211-74. Il a conclu que l'art. 210, disp. 73 (auparavant l'art. 210, disp. 66), de la *Loi sur les municipalités*, qui interdit la vente au détail sur les voies publiques, n'autorisait pas l'adoption de l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine. C'étaient plutôt l'art. 210, disp. 140, et le par. 314(1), disp. 1 (auparavant les art. 210, disp. 134, et 315, disp. 1), de la *Loi sur les municipalités* qui l'autorisaient. L'article 210, disp. 140, permet aux municipalités d'adopter des règlements pour interdire et supprimer les nuisances publiques; le par. 314(1), disp. 1, les autorise à adopter des règlements pour interdire ou réglementer l'obstruction et l'encombrement des voies publiques. La Communauté urbaine a délégué à la ville de Toronto le pouvoir que lui confèrent ces articles de la *Loi sur les municipalités*, lorsqu'elle a adopté le règlement 97-80. La ville de Toronto a exercé son pouvoir délégué et a adopté le règlement 618-80.

Selon l'appellant, le régime de réglementation établi sous l'effet conjugué de l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine, du règlement 97-80 de cette dernière et du règlement 618-80 de la ville de Toronto était discriminatoire au sens du droit municipal puisqu'il traitait différemment les vendeurs d'une même catégorie sans que la *Loi sur les municipalités* ne l'autorise à le faire. Le juge Osborne a d'abord conclu, à l'instar du juge Herold de la Cour de district, que les vendeurs ambulants ne font pas partie de la même catégorie que les vendeurs qui sont propriétaires ou occupants d'un bien-fonds attenant à un trottoir. La distinction entre ces deux types de vendeurs est raisonnable. Le juge Osborne a distingué de l'espèce l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario, *R. c. Varga*

municipal law sense since in those cases, unlike the case at bar, the by-laws did not treat all members of the same class equally. Accordingly, the appellant's appeal from his conviction was dismissed.

Arbour J.A. concurred in the holding that s. 11 of Metro By-law 211-74 was validly enacted pursuant to the power contained in ss. 210, para. 140 and 314(1), para. 1 of the *Municipal Act*. However, she dissented on the issue of whether or not the licensing scheme was discriminatory. Arbour J.A. noted that the appellant's argument was not that the distinction between store occupants and street vendors was irrational or unjust, but that it was illegal because it had no foundation in the *Municipal Act*. Arbour J.A. continued (at pp. 163-64):

It is a well established rule of administrative law that the power to enact by-laws does not include the power to enact discriminatory by-laws, unless the enabling legislation, directly or by necessary implication, provides for the discrimination. . . .

The alleged discrimination in this case is discrimination in the administrative law-sense, i.e., the drawing of a distinction by a subordinate authority that is not authorized by the enabling legislation.

She relied on the decision of this Court in *Montreal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, *supra*, at p. 404, for this statement of the law.

She went on to find that the "creation by the by-law of two different classes of street vendors, even if reasonable in fact, is impermissible in law unless it is authorized by the *Municipal Act*" (p. 166). Nothing in the authorizing provisions (ss. 210, para. 140 and 314(1), para. 1 of the *Municipal Act*) "authorizes the drawing of a distinction between various classes of persons who may be permitted to expose their goods or merchandise on sidewalks" (p. 167). She continued (at p. 168): "[N]one of the provisions of the *Municipal Act*

(1979), 51 C.C.C. (2d) 558, et celui de notre Cour, *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368, relativement à la discrimination au sens du droit municipal puisque, dans ces deux affaires, contrairement à l'espèce, les règlements ne traitaient pas également tous les membres d'une même catégorie. En conséquence, l'appel de l'appelant contre sa déclaration de culpabilité a été rejeté.

Le juge Arbour a souscrit à la conclusion que l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine a été validement adopté conformément au pouvoir conféré à l'art. 210, disp. 140, et au par. 314(1), disp. 1, de la *Loi sur les municipalités*. Toutefois, elle était dissidente quant à savoir si le régime de permis était discriminatoire ou non. Le juge Arbour a fait remarquer que l'appelant a soutenu non pas que la distinction établie entre les commerçants et les vendeurs ambulants était irrationnelle ou injuste, mais qu'elle était illégale parce qu'elle n'avait aucun fondement dans la *Loi sur les municipalités*. Le juge Arbour ajoute (aux pp. 163 et 164):

[TRADUCTION] Il est bien établi, en droit administratif, que le pouvoir d'adopter des règlements ne comporte pas celui d'en adopter des discriminatoires à moins que le texte législatif habilitant ne prescrive la discrimination directement ou par déduction nécessaire. . . .

La discrimination alléguée en l'espèce est une discrimination au sens du droit administratif, en ce sens qu'il y a établissement, par une autorité subordonnée, d'une distinction non autorisée par le texte législatif habilitant.

Elle s'est appuyée sur l'arrêt de notre Cour *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, précité, à la p. 404, pour formuler cet exposé du droit.

Elle a ensuite conclu que la [TRADUCTION] «création par le règlement de deux catégories différentes de vendeurs ambulants, même si elle est raisonnable en fait, est inacceptable en droit, à moins d'être autorisée par la *Loi sur les municipalités*» (p. 166). Les dispositions autorisant l'adoption du règlement (l'art. 210, disp. 140, et le par. 314(1), disp. 1, de la *Loi sur les municipalités*) ne [TRADUCTION] «permettent pas d'établir une distinction entre différentes catégories de personnes qui peuvent être autorisées à étaler leurs

authorize, directly or by necessary implication, the distinction drawn in the by-laws between two classes of street vendors." Arbour J.A. concluded (at p. 169):

The clear purpose of all three by-laws is to provide a licensing system for the display of merchandise on metro roads in the City of Toronto. In my view, the illegal discrimination contained in the licensing system can only be corrected by striking down the prohibition contained in s. 11 of By-law 211-74. This was also the remedial approach taken against the offending provisions of the by-law in *R. v. Varga, supra*, at pp. 565-6 C.C.C., pp. 108-9 D.L.R.

For these reasons, I would conclude that s. 11 of Metro By-law 211-74, Metro By-law 97-80 and City of Toronto By-law 618-80 are *ultra vires* the powers conferred upon Metro and the City of Toronto by the *Municipal Act* and must be quashed.

IV. Analysis

Municipalities are entirely the creatures of provincial statutes. Accordingly, they can exercise only those powers which are explicitly conferred upon them by a provincial statute. The Ontario *Interpretation Act*, R.S.O. 1990, c. I.11, states:

10. Every Act shall be deemed to be remedial, whether its immediate purport is to direct the doing of anything that the Legislature deems to be for the public good or to prevent or punish the doing of any thing that it deems to be contrary to the public good, and shall accordingly receive such fair, large and liberal construction and interpretation as will best ensure the attainment of the object of the Act according to its true intent, meaning and spirit.

As Davies J. wrote in his reasons in *City of Hamilton v. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 S.C.R. 239, at p. 249, with respect to construing provincial legislation enabling municipal by-laws:

marchandises sur les trottoirs» (p. 167). Elle ajoute (à la p. 168): [TRADUCTION] «[A]ucune disposition de la *Loi sur les municipalités* ne permet, directement ou par déduction nécessaire, la distinction établie dans les règlements entre deux catégories de vendeurs ambulants.» Elle conclut ensuite (à la p. 169):

[TRADUCTION] Les trois règlements visent manifestement à prescrire un régime de permis applicable à l'étagage de marchandises sur les routes de la Communauté urbaine situées dans la ville de Toronto. À mon avis, la distinction illégale établie dans le régime de permis ne peut être rectifiée que par l'abolition de l'interdiction prévue à l'art. 11 du règlement 211-74. Cette solution réparatrice a également été adoptée à l'égard des dispositions fautives du règlement dans *R. c. Varga*, précité, aux pp. 565 et 566 C.C.C., et 108 et 109 D.L.R.

Pour ces motifs, je suis d'avis de conclure que l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine, le règlement 97-80 de cette dernière et le règlement 618-80 de la ville de Toronto excèdent les pouvoirs conférés à la Communauté urbaine et à la ville de Toronto par la *Loi sur les municipalités* et doivent être annulés.

IV. Analyse

Les municipalités doivent leur existence aux lois provinciales. En conséquence, elles ne peuvent exercer que les pouvoirs qui leur sont expressément conférés par une loi provinciale. La *Loi d'interprétation* de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. I.11, est ainsi rédigée:

10 Les lois sont réputées apporter une solution de droit, qu'elles aient pour objet immédiat d'ordonner l'accomplissement d'un acte que la Législature estime être dans l'intérêt public ou d'empêcher ou de punir l'accomplissement d'un acte qui lui paraît contraire à l'intérêt public. Elles doivent par conséquent s'interpréter de la manière la plus équitable et la plus large qui soit pour garantir la réalisation de leur objet selon leurs sens, intention et esprit véritables.

Comme l'a affirmé le juge Davies dans *City of Hamilton c. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 R.C.S. 239, à la p. 249, à l'égard de l'interprétation d'une loi provinciale autorisant l'adoption de règlements municipaux:

In interpreting this legislation I would not desire to apply the technical or strict canons of construction sometimes applied to legislation authorizing taxation. I think the sections are, considering the subject matter and the intention obviously in view, entitled to a broad and reasonable if not, as Lord Chief Justice Russell said in *Kruse v. Johnson* [[1898] 2 Q.B. 91], at p. 99, a "benevolent construction," and if the language used fell short of expressly conferring the powers claimed, but did confer them by a fair and reasonable implication I would not hesitate to adopt the construction sanctioned by the implication.

Accordingly, a court should look to the purpose and wording of the provincial enabling legislation when deciding whether or not a municipality has been empowered to pass a certain by-law. As Ian Rogers has noted in *The Law of Canadian Municipal Corporations* (2nd ed. 1971), at p. 388, a somewhat stricter rule of construction than that suggested above by Davies J. is in order where the municipality is attempting to use a power which restricts common law or civil rights.

There is also the question of how the by-law itself should be interpreted when determining whether or not the by-law finds authority within a provincial statute. In *City of Verdun v. Sun Oil Co.*, [1952] 1 S.C.R. 222, Fauteux J. wrote for the Court that "municipalities derive their legislative powers from the provincial Legislature and must, consequently, frame their by-laws strictly within the scope delegated to them by the Legislature" (p. 228). This is a statement of principle that a by-law which exceeds a municipality's jurisdiction ever so slightly will be declared *ultra vires*. As Stanley Makuch states in his *Canadian Municipal and Planning Law*, at p. 115:

The courts, as a result of this inferior legal position [of municipalities], have traditionally interpreted narrowly statutes respecting grants of powers to municipalities. This approach may be described as "Dillon's rule", which states that a municipality may exercise only those powers expressly conferred by statute, those powers necessarily or fairly implied by the expressed power in the statute, and those indispensable powers essential and

[TRADUCTION] En interprétant la présente loi, je ne souhaiterais pas appliquer les principes techniques et stricts d'interprétation parfois appliqués aux mesures législatives qui autorisent la perception d'impôts. À mon avis, compte tenu de l'objet et de l'intention manifestement visés, les articles peuvent être interprétés d'une manière libérale et raisonnable, ou à tout le moins «bienveillante», comme le lord juge en chef Russell l'a écrit dans l'arrêt *Kruse c. Johnson* [[1898] 2 Q.B. 91], à la p. 99. En outre, si le langage utilisé ne conférerait pas expressément les pouvoirs revendiqués, mais le faisait par déduction juste et raisonnable, je n'hésiterais pas à adopter l'interprétation ainsi sanctionnée.

En conséquence, lorsqu'il doit déterminer si une municipalité a été habilitée à adopter un certain règlement, le tribunal devrait examiner l'objet et le texte de la mesure législative provinciale habilitante. Comme l'a fait remarquer Ian Rogers dans *The Law of Canadian Municipal Corporations* (2^e éd. 1971), à la p. 388, il convient d'adopter une règle d'interprétation un peu plus stricte que celle proposée ci-dessus par le juge Davies lorsque la municipalité tente d'exercer un pouvoir qui restreint des droits civils ou de common law.

On s'interroge également sur la façon dont le règlement lui-même devrait être interprété lorsqu'il s'agit de déterminer si son adoption est autorisée par une loi provinciale. Dans *City of Verdun c. Sun Oil Co.*, [1952] 1 R.C.S. 222, le juge Fauteux a écrit, au nom de la Cour, que [TRADUCTION] «les municipalités doivent leur pouvoir législatif au législateur provincial et qu'elles sont en conséquences obligées, dans la rédaction de leurs règlements, de respecter strictement les limites de la délégation que leur a faite le législateur» (p. 228). C'est là un énoncé du principe selon lequel le règlement qui excède la compétence d'une municipalité, même légèrement, sera déclaré *ultra vires*. Comme l'affirme Stanley Makuch, dans *Canadian Municipal and Planning Law*, à la p. 115:

[TRADUCTION] En raison de cette position juridique inférieure [celle des municipalités], les tribunaux ont traditionnellement donné une interprétation stricte aux lois qui confèrent des pouvoirs aux municipalités. Cette interprétation peut être décrite comme la «règle de Dillon», selon laquelle les municipalités peuvent exercer seulement les pouvoirs qui leur sont conférés expressément par la loi, les pouvoirs qui découlent nécessaire-

not merely convenient to the effectuation of the purposes of the corporation.

With respect to the interpretation of by-laws in determining whether or not they are *intra vires*, this Court held in *McKay v. The Queen*, [1965] S.C.R. 798, at p. 803, that two rules of construction are of assistance. The first rule is that in interpreting general words and phrases, the meaning should be given to them which best suits the particular subject matter with reference to which the words are used. Cartwright J. stated for the Court (at pp. 803-4):

The second applicable rule of construction is that if an enactment, whether of Parliament or of a legislature or of a subordinate body to which legislative power is delegated, is capable of receiving a meaning according to which its operation is restricted to matters within the power of the enacting body it shall be interpreted accordingly. An alternative form in which the rule is expressed is that if words in a statute are fairly susceptible of two constructions of which one will result in the statute being *intra vires* and the other will have the contrary result the former is to be adopted.

Therefore, municipal by-laws are to be read to fit within the parameters of the empowering provincial statute where the by-laws are susceptible to more than one interpretation. However, courts must be vigilant in ensuring that municipalities do not impinge upon the civil or common law rights of citizens in passing *ultra vires* by-laws (see, e.g., *Merritt v. City of Toronto* (1895), 22 O.A.R. 205, at p. 207).

The impugned section of Metro By-law 211-74 reads as follows:

11. No person shall, without lawful authority, place or expose goods, wares or merchandise or articles of any kind upon any metropolitan road allowance or hang or put up any goods, wares or merchandise, or other articles outside of any building so that the same shall project over any portion of a metropolitan road allowance.

The respondent city of Toronto submits that authority for this section of Metro By-law 211-74 can be found in any of four sections of the *Municipalities Act* (R.S.O. 1990, c. 171):

ment ou vraiment du pouvoir conféré dans la loi et les pouvoirs indispensables qui sont essentiels et non pas seulement commodes pour réaliser les fins de l'organisme.

Quant à la manière d'interpréter les règlements afin de déterminer s'ils sont *intra vires*, notre Cour a conclu, dans *McKay c. The Queen*, [1965] R.C.S. 798, à la p. 803, que deux règles d'interprétation sont utiles. Selon la première, il faut interpréter les mots et les expressions de caractère général de manière à leur donner le sens qui convient le plus au sujet auquel ils se rapportent. Le juge Cartwright a affirmé au nom de la Cour (aux pp. 803 et 804):

[TRADUCTION] La deuxième règle d'interprétation applicable est que, lorsqu'un texte législatif émanant du Parlement, d'une législature ou d'un organisme subalterne auquel le pouvoir de légiférer est délégué, peut être interprété de manière à limiter son application aux domaines de compétence du corps législatif, cette interprétation doit prévaloir. Une autre façon de formuler la règle est de dire que si les termes d'une loi peuvent vraiment être interprétés de deux façons, l'une permettant de conclure au caractère *intra vires* de la loi alors que l'autre aurait l'effet contraire, ils doivent être interprétés de la première façon.

Par conséquent, lorsqu'ils sont susceptibles de recevoir plus d'une interprétation, les règlements municipaux doivent être interprétés de manière à respecter les paramètres de la loi provinciale habilitante. Toutefois, les tribunaux doivent veiller à ce que les municipalités n'empiètent pas sur les droits civils ou de common law des citoyens en adoptant des règlements *ultra vires* (voir, p. ex., *Merritt c. City of Toronto* (1895), 22 O.A.R. 205, à la p. 207).

L'article contesté du règlement 211-74 de la Communauté urbaine est le suivant:

[TRADUCTION] **11.** Nul ne doit, sans autorisation légitime, placer ou étaler des marchandises ou articles de quelque sorte que ce soit sur les routes de la Communauté urbaine, ni accrocher des marchandises ou autres articles à l'extérieur des bâtisses de façon à surplomber quelque section d'une route de la Communauté urbaine.

L'intimée, la ville de Toronto, soutient que l'un ou l'autre de quatre articles de la *Loi sur les municipalités* permet d'adopter cet article du règlement

pal Act. These four sections will be discussed in turn.

1. *Section 210, para. 73*

The first of these sections is s. 210, para. 73 (formerly s. 210, para. 66), which empowers a local municipality to prohibit or regulate sales by retail in the highways. Metro is a municipality, not a local municipality, which is defined in s. 1 of the *Municipal Act*, as a city, town, village or township. However, ss. 79 and 84 of the *Municipality of Metropolitan Toronto Act*, R.S.O. 1990, c. M.62, confer on Metro all the powers with respect to highways which are conferred by the *Municipal Act* on the local municipalities that compose Metro. The Provincial and District Courts found that the phrase "goods, wares or merchandise" in s. 11 of Metro By-law 211-74 incorporates by reference the concept of a sale by retail since the definition of "goods, wares, and merchandise" in *Black's Law Dictionary* is "A general and comprehensive designation of such chattels and goods as are ordinarily the subject of traffic and sale." If this is correct, s. 210, para. 73 of the *Municipal Act* would authorize s. 11 of Metro By-law 211-74 as a prohibition or regulation of street vending.

The Court of Appeal disagreed with this analysis. The Court of Appeal rejected s. 210, para. 73 as providing authority for s. 11 of Metro By-law 211-74 and I agree. The Court of Appeal held that the broad purpose of By-law 211-74 was not to prohibit or regulate street vending, but to prohibit or regulate road and sidewalk obstruction. The by-law does not refer to sales of goods, wares or merchandise, and such a term should not be read as incorporated by reference. It should be noted that the by-law also refers to exposing or placing "articles of any kind" on Metro roads. The Court of Appeal was correct in holding that, even under a liberal interpretation, s. 11 of Metro By-law 211-

211-74 de la Communauté urbaine. Ces articles seront analysés successivement.

1. *L'article 210, disp. 73*

Le premier de ces articles est l'art. 210, disp. 73 (auparavant l'art. 210, disp. 66), qui habilite les municipalités locales à interdire ou à réglementer la vente au détail sur les voies publiques. La Communauté urbaine est une municipalité et non pas une municipalité locale que l'art. 1 de la *Loi sur les municipalités* définit comme une cité, une ville, un village ou un canton. Toutefois, les art. 79 et 84 de la *Loi sur la municipalité de la communauté urbaine de Toronto*, L.R.O. 1990, ch. M.62, confèrent à la Communauté urbaine tous les pouvoirs relatifs aux voies publiques que la *Loi sur les municipalités* confère aux municipalités locales qui composent la Communauté urbaine. La Cour provinciale et la Cour de district ont conclu que le terme «marchandises» («*goods, wares or merchandise*») utilisé à l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine insère par renvoi le concept de la vente au détail puisque le *Black's Law Dictionary* définit l'expression «*goods, wares, and merchandise*» comme une [TRADUCTION] «[e]xpression utilisée pour désigner de manière générale et exhaustive les biens et marchandises qui font ordinairement l'objet d'un commerce et d'une vente.» À supposer que cela soit exact, l'art. 210, disp. 73, de la *Loi sur les municipalités* permettrait l'adoption de l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine pour interdire ou réglementer la vente dans les rues.

La Cour d'appel a rejeté cette analyse. Selon elle, l'art. 210, disp. 73, n'autorise pas l'adoption de l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine, et je partage son opinion. La Cour d'appel a conclu que le règlement 211-74 avait pour objet général non pas d'interdire ou de réglementer la vente dans les rues, mais d'interdire ou de réglementer l'obstruction des routes et des trottoirs. Ce règlement ne parle pas de la vente de marchandises et il n'y a pas lieu de considérer que ce terme y est inséré par renvoi. Il convient de souligner que le règlement parle aussi de placer ou d'étaler des [TRADUCTION] «articles de quelque sorte que ce soit» sur les routes de la Communauté

74 does not by wording or purpose regulate or prohibit sales by retail on the highways and is not authorized by s. 210, para. 73 of the *Municipal Act*.

2. Section 210, para. 140

The next section which the respondent claims provides authority for s. 11 of Metro By-law 211-74 is s. 210, para. 140 (formerly s. 210, para. 134), of the *Municipal Act*. Section 210, para. 140 empowers a municipality to pass by-laws abating or prohibiting public nuisances. The respondent and the intervener, the Municipality of Metropolitan Toronto, claim that street vendors are in fact a public nuisance as they interfere with the public use of the sidewalks. The intervener argues that s. 210, para. 140 gives the municipality the power to determine what constitutes a public nuisance in a specific instance which Metro did when it prohibited the placing or exposing of goods, wares or merchandise upon Metro road allowances without lawful authority. The appellant submits, on the other hand, that not all conduct prohibited by the by-law creates a public nuisance and the by-law is therefore too broad to fit within s. 210, para. 140 because individuals could be prosecuted under the by-law without having created or contributed to a public nuisance. On this matter, I would adopt the reasoning of the District Court where Herold Dist. Ct. J. held, at p. 65:

In my view of the evidence and considering the submissions of counsel, the fact that street vendors may on some occasions have been a nuisance is at best a matter of passing concern. One would, in my view, be striving too hard to find a pigeon-hole in which to put the by-law in question to have to rely on s. 210(134). It is not disputed that on occasion a nuisance may arise when the prohibited conduct is carried on but looking at the wording of the by-law as a whole I cannot agree that the purpose of the by-law was to prohibit or abate public nuisances. Accordingly, in my view s. 210(134) does not

urbaine. La Cour d'appel a eu raison de conclure que, même interprété d'une manière libérale, l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine ne réglemente pas ou n'interdit pas, de par son texte ou son objet, la vente au détail sur les voies publiques, et que l'art. 210, disp. 73, de la *Loi sur les municipalités* n'autorise pas son adoption.

b 2. L'article 210, disp. 140

Le deuxième article qui, selon l'intimée, autorise l'adoption de l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine, est l'art. 210, disp. 140 (auparavant l'art. 210, disp. 134), de la *Loi sur les municipalités*, qui habilite les municipalités à adopter des règlements pour supprimer ou interdire les nuisances publiques. L'intimée et l'intervenante, la municipalité de la communauté urbaine de Toronto, maintiennent que les vendeurs ambulants sont en fait une nuisance publique puisqu'ils gênent l'utilisation des trottoirs par le public. L'intervenante fait valoir que l'art. 210, disp. 140, habilite la municipalité à déterminer ce qui constitue une nuisance publique dans un cas précis, ce que la Communauté urbaine a fait lorsqu'elle a interdit de placer ou d'étaler, sans autorisation légitime, des marchandises sur les routes de la Communauté urbaine. Par contre, l'appelant soutient que les comportements interdits par le règlement ne causent pas tous une nuisance publique et que le règlement est donc trop général pour relever de l'art. 210, disp. 140, puisqu'en vertu de ce règlement, des particuliers pourraient être poursuivis sans avoir causé ou avoir contribué à causer une nuisance publique. À cet égard, j'adopterais le raisonnement du juge Herold de la Cour de district qui conclut, à la p. 65:

[TRADUCTION] À mon avis, compte tenu de la preuve et des arguments des avocats, le fait que des vendeurs ambulants puissent avoir, à l'occasion, constitué une nuisance est tout au plus un sujet de préoccupation temporaire. À mon avis, il serait exagéré d'avoir à s'appuyer sur l'art. 210, disp. 134, pour créer une catégorie dans laquelle on inscrirait le règlement en question. Il n'est pas contesté qu'à l'occasion un comportement interdit puisse constituer une nuisance, mais compte tenu du texte général de l'ensemble du règlement, je ne puis accepter que ce dernier visait à interdire ou à sup-

enable the by-law in question to have been passed by the municipality.

Further, the effect of the by-law is to prohibit conduct which may not amount to a public nuisance. With respect, the Ontario Court of Appeal was in error when it held that s. 11 of Metro By-law 211-74 was authorized by s. 210, para. 140 of the *Municipal Act*.

3. Section 314(1), para. 1

The respondent next relies on s. 314(1), para. 1 (formerly s. 315, para. 1) of the *Municipal Act*, which empowers municipalities to pass by-laws for prohibiting or regulating the obstructing, encumbering, injuring or fouling of highways. Both the respondent and the intervener claim that the purpose of the impugned by-law provision is to prevent the encumbering or obstruction of roads and sidewalks. The Court of Appeal also found that this was the purpose of the by-law. The respondent claims that street vendors create physical and visual obstructions with their carts and that the garbage left behind from their activities fouls the sidewalks, and that s. 11 of Metro By-law 211-74 is designed to prevent this.

The appellant argues that the section of the by-law in question is overly broad since it refers, among other things, to exposing any article on the sidewalks which may not encumber or obstruct the sidewalk. I agree with the appellant on this point.

Section 11 of Metro By-law 211-74 is extremely broad in its restrictive effects. Sidewalks are a public location of community interaction. Sidewalks are used for many laudable purposes, such as collections by the Salvation Army for the disadvantaged members of our society or the distribution of poppies for Remembrance Day, each of which falls within the definition of exposing any article on a Metro road allowance but which do not constitute obstructions or encumbrances under the common understanding of these terms. In my view, s. 314(1), para. 1 of the *Municipal Act* does not authorize a by-law drawn in terms as broad as

primer les nuisances publiques. En conséquence, je crois que l'art. 210, disp. 134, n'autorise pas la municipalité à adopter le règlement en question.

En outre, le règlement a pour effet d'interdire un comportement qui peut ne pas constituer une nuisance publique. En toute déférence, la Cour d'appel de l'Ontario a commis une erreur en concluant que l'art. 210, disp. 140, de la *Loi sur les municipalités* autorisait l'adoption de l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine.

3. Le paragraphe 314(1), disp. 1

L'intimée invoque ensuite le par. 314(1), disp. 1 (auparavant l'art. 315, disp. 1), de la *Loi sur les municipalités*, qui habilite les municipalités à adopter des règlements pour interdire ou réglementer l'obstruction, l'encombrement, l'endommagement et l'encrassement des voies publiques. L'intimée et l'intervenante soutiennent toutes deux que la disposition réglementaire contestée a pour objet d'éviter l'encombrement ou l'obstruction des routes et des trottoirs. La Cour d'appel a également conclu qu'il s'agissait là de l'objet du règlement. L'intimée prétend que les vendeurs ambulants causent une obstruction physique et visuelle avec leur voiturette et que les déchets laissés derrière eux encrassent les trottoirs, ce que vise à éviter l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine.

L'appelant soutient que l'article du règlement en question est trop général puisqu'il parle notamment d'étaler sur le trottoir des articles qui peuvent ne pas l'encombrer ou l'obstruer. Je partage son opinion à cet égard.

L'article 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine est extrêmement général dans ses effets restrictifs. Les trottoirs sont un lieu public d'interaction communautaire. Ils servent à de nombreuses fins louables, comme les collectes effectuées par l'Armée du salut au profit des citoyens défavorisés ou la distribution de coquelicots lors du jour du Souvenir, qui, dans les deux cas, sont visés par la définition de l'étalage d'articles de quelque sorte sur les routes de la Communauté urbaine, mais qui ne causent aucune obstruction ni aucun encombrement au sens ordinaire de ces termes. À mon avis, le par. 314(1), disp. 1, de la

have been used by Metro in s. 11 of Metro By-law 211-74.

4. Section 102

The respondent argues that, if s. 11 of the by-law is not specifically authorized by any other section of the *Municipal Act*, it is authorized by s. 102, which is a general power to regulate for the health, safety, morals and welfare of inhabitants of the municipality. The Ontario Court of Appeal has held, and I agree, that there are many limits on this general power which is of a residual nature: "otherwise the result will be chaos" (*Morrison v. Kingston* (1937), 69 C.C.C. 251, at p. 255). Middleton J.A. wrote for the Court of Appeal in *Morrison v. Kingston*, *supra*, at p. 255:

The first and most obvious limitation is found in the limitations imposed upon the power of the Province itself by the *B.N.A. Act*. The Province has not itself universal power of legislation, and its creature the municipality can have no higher power. A second and for many purposes a limitation of equally practical importance is that where the Provincial Legislature has itself undertaken to deal with a certain subject-matter in the interest of the inhabitants of the Province all legislation by the municipality must be subject to the provincial enactment. A third limitation is I think to be found in the express enactments of the *Municipal Act*. Very few subjects falling within the ambit of local government are left to the general provisions of s. 259 [now s. 102]. Almost every conceivable subject proper to be dealt with by a municipal council is specifically enumerated in the detailed provisions in the Act, and in some instances there are distinct limitations imposed on the powers of the municipal council. These express powers are, I think, taken out of any power included in the general grant of power by s. 259.

In the case at bar, s. 11 of Metro By-law 211-74 has as its purpose to prevent encumbrances and obstructions on the sidewalks. It must be authorized by s. 314(1), para. 1 if at all. If the by-law had as its purpose to regulate street vending, then it would have to be authorized by s. 210, para. 73. If

Loi sur les municipalités n'autorise pas l'adoption d'un règlement rédigé dans des termes aussi généraux que ceux utilisés par la Communauté urbaine dans l'art. 11 de son règlement 211-74.

4. L'article 102

L'intimée soutient que, si l'adoption de l'art. 11 du règlement n'est pas expressément autorisée par un autre article de la *Loi sur les municipalités*, elle est autorisée par l'art. 102 qui confère un pouvoir général d'adopter des règlements qui portent sur la santé, la sécurité, la moralité et le bien-être des habitants de la municipalité. La Cour d'appel de l'Ontario a conclu, ce avec quoi je suis d'accord, que ce pouvoir général de nature résiduelle est assujéti à plusieurs limites, [TRADUCTION] «sinon, le résultat sera chaotique» (*Morrison c. Kingston* (1937), 69 C.C.C. 251, à la p. 255). Le juge Middleton affirme au nom de la Cour d'appel dans *Morrison c. Kingston*, précité (à la p. 255):

[TRADUCTION] La première limite et la plus évidente découle des limites imposées au pouvoir de la province elle-même par l'*A.A.N.B.* La province n'a pas elle-même un pouvoir législatif universel et les municipalités, qui lui doivent leur existence, ne peuvent détenir un pouvoir plus étendu. La deuxième limite qui, à plusieurs fins, est d'importance pratique égale, réside dans le fait que, lorsque la législature provinciale a elle-même décidé de traiter une certaine question dans l'intérêt de ses habitants, tous les textes législatifs adoptés par la municipalité doivent être assujettis à la mesure législative provinciale. La troisième limite réside, à mon avis, dans les dispositions explicites de la *Loi sur les municipalités*. Très peu de questions relevant de la compétence du gouvernement local sont assujetties aux dispositions générales de l'art. 259 [maintenant l'art. 102]. Presque toutes les questions imaginables pouvant être réglementées par le conseil municipal sont énumérées expressément dans les dispositions détaillées de la Loi et, dans certains cas, des limites précises sont imposées aux pouvoirs du conseil municipal. Ces pouvoirs explicites sont, je crois, soustraits de ceux qui sont compris dans le pouvoir général que confère l'art. 259.

En l'espèce, l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine vise à prévenir l'encombrement et l'obstruction des trottoirs. Si son adoption est autorisée, ce doit être par le par. 314(1), disp. 1. Si le règlement avait pour objet de réglementer la vente dans les rues, son adoption devrait alors être

the by-law had as its purpose to prohibit public nuisances, it would have to be authorized by s. 210, para. 140. Therefore, Metro cannot have recourse to s. 102 as authority for the by-law. In sum, s. 11 of Metro By-law 211-74 is *ultra vires* the Municipality of Metropolitan Toronto in that it is not specifically authorized by provincial enabling legislation.

For the reasons given by this Court in *R. v. Sharma*, Metro By-law 97-80 and City of Toronto By-law 618-80 are also *ultra vires* the municipalities on the basis that they contain discrimination, in the municipal law sense, not authorized by provincial enabling legislation. The respondent and the interveners in the case at bar raised two additional arguments with respect to implied authority for the discrimination.

First, the respondent advanced s. 308, para. 3 of the *Municipal Act* as authorizing the discrimination in the licensing by-laws. That section of the *Municipal Act* empowers municipalities to pass by-laws permitting people "to place, construct, install, maintain and use objects in, on, under or over sidewalks and highways under its jurisdiction, [and] to permit any person to make, maintain and use areas under and openings in the highways and sidewalks" and to charge fees for this use. Section 308, para. 3(b) provides that these fees are enforceable in the same manner as taxes that are due and payable. The respondent argues that the only taxes under the control of municipalities are realty taxes. The respondent therefore submits that the reference to making charges enforceable in the same manner as taxes shows that the Legislature anticipated a legal distinction between the rights of abutting store owners who pay realty taxes and street vendors who do not. I do not agree. Simply put, that the Legislature wished to give teeth to the municipalities' enforcement power over charges for sidewalk use cannot be read as implied author-

autorisée par l'art. 210, disp. 73. S'il avait pour objet d'interdire les nuisances publiques, son adoption devrait être autorisée par l'art. 210, disp. 140. En conséquence, la Communauté urbaine ne saurait puiser à l'art. 102 son pouvoir d'adopter le règlement. Somme toute, l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine excède les pouvoirs de la municipalité de la communauté urbaine de Toronto puisque son adoption n'est pas expressément autorisée par la loi provinciale habilitante.

Pour les raisons données par notre Cour dans *R. c. Sharma*, le règlement 97-80 de la Communauté urbaine et le règlement 618-80 de la ville de Toronto excèdent également les pouvoirs des municipalités pour le motif qu'ils créent une discrimination, au sens du droit municipal, qui n'est pas autorisée par la loi provinciale habilitante. L'intimée et l'intervenante en l'espèce ont avancé deux autres arguments à l'égard du pouvoir implicite d'établir la distinction.

Premièrement, l'intimée a soutenu que l'art. 308, disp. 3, de la *Loi sur les municipalités* autorisait l'établissement d'une distinction dans les règlements prévoyant la délivrance d'un permis. Cet article de la *Loi sur les municipalités* habilite les municipalités à adopter des règlements pour permettre aux gens de «placer, construire, installer, entretenir et utiliser des objets sur les trottoirs et les voies publiques relevant de sa compétence, que ces objets soient situés sur les trottoirs et les voies publiques ou en-dessous ou au-dessus d'eux [et] pour permettre à quiconque de construire, d'entretenir et d'utiliser des zones sous les voies publiques et les trottoirs et des ouvertures sur ceux-ci», et à exiger des droits pour cette utilisation. L'article 308, disp. 3b), prévoit que ces droits sont percevables de la même manière que des impôts sont dus et échus. L'intimée fait valoir que les seuls impôts sous le contrôle des municipalités sont les impôts fonciers. L'intimée soutient donc qu'en parlant de droits percevables de la même manière que celle des impôts, la législature a prévu une distinction légale entre les droits des propriétaires des boutiques attenantes qui paient des impôts fonciers et les vendeurs ambulants qui n'en paient pas. Je ne suis pas d'accord. On ne saurait

ity to discriminate between property owners and free-standing street vendors.

Second, the respondent and the intervenor argued that there is implied authority for the discrimination in that the municipality was given a general power to regulate and that it can accordingly make reasonable classifications within that regulatory scheme. The decision of this Court in *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, *supra*, disposes of this argument. As Beetz J. wrote at p. 414:

Counsel for the City emphasized the amplitude of the City's general powers. . . . However, as can be seen on the face of these provisions, none of them expressly empowers the City to make distinctions based on age. It may well be that an authorization to make distinctions based on the age of children and adolescents would be useful to the City in exercising its general powers, and especially in exercising its power to adopt policing by-laws; but however useful or convenient such an authorization might be, I am not persuaded that it is so absolutely necessary to the exercise of those powers that it would have to be found in the enabling provisions, by necessary inference or implicit delegation.

I am not persuaded that, in the case at bar, to draw a distinction between free-standing street vendors and owners/occupants of abutting property was absolutely necessary to the exercise of the licensing power such that the power to draw such a distinction must be inferred from the enabling legislation (s. 90 of the *Municipality of Metropolitan Toronto Act*) by necessary inference or implicit delegation.

V. Disposition

For the foregoing reasons, I would allow the appeal, set aside the appellant's conviction and order that an acquittal be entered instead.

tout simplement déduire de la volonté de la législature de renforcer le pouvoir des municipalités de percevoir des droits pour l'utilisation des trottoirs, qu'elle conférerait ainsi le pouvoir implicite d'établir une distinction entre les propriétaires fonciers et les vendeurs ambulants indépendants.

Deuxièmement, l'intimée et l'intervenante ont soutenu que la municipalité a le pouvoir implicite d'établir une distinction étant donné qu'elle a reçu un pouvoir général de réglementer, et qu'elle peut donc établir des classifications raisonnables dans les limites de ce régime de réglementation. Dans *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, précité, notre Cour répond à cette prétention. Comme l'affirme le juge Beetz, à la p. 414:

Les procureurs de la Ville ont fait grand état de l'ampleur des pouvoirs généraux de la Ville [...] Mais, comme il apparaît à la face même de ces dispositions, aucune d'entre elles n'habilite explicitement la Ville à faire des distinctions fondées sur l'âge. On peut penser que l'autorisation de faire des distinctions fondées sur l'âge des enfants et des adolescents serait utile à la Ville dans l'exercice de ses pouvoirs généraux et particulièrement dans l'exercice de son pouvoir d'adopter des règlements de police. Mais si utile ou commode que puisse être une telle autorisation, je ne puis me convaincre qu'elle soit indispensable à l'exercice de ces pouvoirs de telle sorte que l'on doive la trouver dans ces dispositions habilitantes, par inférence nécessaire ou délégation implicite.

Je ne suis pas convaincu qu'en l'espèce l'établissement d'une distinction entre les vendeurs ambulants indépendants et les propriétaires-occupants d'un bien-fonds attenant était absolument nécessaire à l'exercice du pouvoir de délivrer un permis, au point de devoir inférer du texte législatif habilitant (l'art. 90 de la *Loi sur la municipalité de la communauté urbaine de Toronto*), par déduction nécessaire ou délégation implicite, le pouvoir d'établir une telle distinction.

V. Dispositif

Pour les motifs qui précèdent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'annuler la déclaration de culpabilité de l'appelant et d'ordonner son remplacement par un verdict d'acquiescement.

Appeal allowed.

Pourvoi accueilli.

Solicitors for the appellant: Nakatsuru & Doucette, Toronto.

Procureurs de l'appelant: Nakatsuru & Doucette, Toronto.

Solicitor for the respondent: Dennis Y. Perlin, Toronto.

^a

Procureur de l'intimée: Dennis Y. Perlin, Toronto.

Solicitor for the intervener: H. W. O. Doyle, Toronto.

^b

Procureur de l'intervenante: H. W. O. Doyle, Toronto.