

**City of Montréal** *Appellant*

v.

**2952-1366 Québec Inc.** *Respondent*

and

**Attorney General of Ontario** *Intervener*

**INDEXED AS: MONTRÉAL (CITY) v. 2952-1366 QUÉBEC INC.**

**Neutral citation: 2005 SCC 62.**

File No.: 29413.

2004: October 14; 2005: November 3.

Present: McLachlin C.J. and Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Abella and Charron JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

*Municipal law — By-laws — Validity — Nuisances — Loudspeaker set up by business in entrance to its club so that passers-by would hear sound of show under way inside — Business convicted under municipal by-law prohibiting noise produced by sound equipment that can be heard from outside — Scope of by-law — Whether by-law exceeding jurisdiction conferred on municipality by its enabling legislation — Charter of the city of Montreal, 1960, S.Q. 1959-60, c. 102, arts. 516, 517(1), 520(72) — By-law concerning noise, R.B.C.M. 1994, c. B-3, art. 9(1).*

*Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of expression — Municipal by-law prohibiting noise produced by sound equipment that can be heard from outside — Whether by-law infringing freedom of expression — If so, whether infringement can be justified — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 2(b) — By-law concerning noise, R.B.C.M. 1994, c. B-3, art. 9(1).*

*Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of expression — Public property — Approach for application of s. 2(b) of Canadian Charter of Rights and Freedoms to public property.*

**Ville de Montréal** *Appelante*

c.

**2952-1366 Québec Inc.** *Intimée*

et

**Procureur général de l'Ontario** *Intervenant*

**RÉPERTORIÉ : MONTRÉAL (VILLE) c. 2952-1366 QUÉBEC INC.**

**Référence neutre : 2005 CSC 62.**

N° du greffe : 29413.

2004 : 14 octobre; 2005 : 3 novembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Abella et Charron.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Droit municipal — Règlements — Validité — Nuisances — Haut-parleur installé par un commerçant dans l'entrée de son bar de façon à ce que le son du spectacle présenté à l'intérieur soit entendu par les passants — Commerçant condamné en vertu du règlement municipal prohibant le bruit produit au moyen d'appareils sonores lorsqu'il s'entend à l'extérieur — Portée du règlement — Le règlement outrepassé-t-il la compétence conférée à la municipalité par sa loi habilitante? — Charte de la Ville de Montréal, 1960, S.Q. 1959-1960, ch. 102, art. 516, 517(1), 520 (72) — Règlement sur le bruit, R.R.V.M. 1994, ch. B-3, art. 9(1).*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d'expression — Règlement municipal prohibant le bruit produit au moyen d'appareils sonores lorsqu'il s'entend à l'extérieur — Le règlement porte-t-il atteinte à la liberté d'expression? — Dans l'affirmative, cette atteinte est-elle justifiable? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 2b) — Règlement sur le bruit, R.R.V.M. 1994, ch. B-3, art. 9(1).*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté d'expression — Propriété publique — Application de l'art. 2b) de la Charte canadienne des droits et libertés à une propriété publique.*

A business operating a club featuring female dancers in downtown Montréal set up, in the entrance to its establishment, a loudspeaker that amplified the music and commentary accompanying the show under way inside so that passers-by would hear them. The business was found guilty in the Municipal Court of an offence under s. 9(1) of the City of Montréal's *By-law concerning noise*, which provides that "the following noises, where they can be heard from the outside, are specifically prohibited: (1) noise produced by sound equipment, whether it is inside a building or installed or used outside". The Superior Court quashed the conviction on the basis that the By-law infringed the respondent's freedom of expression and that this infringement could not be justified. The Court of Appeal upheld that decision. It held that the City could not define an activity as a nuisance if it was not a nuisance and that the prohibition constituted an unjustified violation of the right to freedom of expression.

*Held* (Binnie J. dissenting): The appeal should be allowed. The municipal by-law is valid.

*Per* McLachlin C.J. and Bastarache, LeBel, Deschamps, Abella and Charron JJ.: Article 9(1) of the By-law is not overbroad, and it applies only to sounds that stand out over the environmental noise. Although this provision, drafted using general language, is ambiguous, a contextual interpretation resolves the ambiguity and enables the scope of art. 9(1) to be determined. The history of the By-law shows that the lawmakers' purpose was to control noises that interfere with peaceful enjoyment of the urban environment. It is clear from the legislative purpose that the scope of art. 9(1) does not include sounds resulting solely from human activity that is peaceable and respectful of the municipal community. The immediate context of art. 9 supports this interpretation. It indicates that the concept of noise that adversely affects the enjoyment of the environment is implicit in art. 9 and that the activities prohibited under it are activities that produce noises that can be detected as separate from the environmental noise. [11] [16] [26] [34]

The City has the power to adopt art. 9(1) of the By-law by virtue of its power to define and regulate nuisances pursuant to arts. 517(1) and 520(72) of the *Charter of the city of Montreal, 1960*. Only an exercise of this regulatory power in bad faith or for improper or unreasonable purposes will justify judicial review. To control noise, the City did not establish an absolute prohibition, but chose to target certain types of sounds that are more likely to stand out over other environmental noise. This choice is of course consistent with its delegated power and in no way constitutes an

Un commerçant, qui exploite un bar avec spectacles de danseuses au centre-ville de Montréal, a installé dans l'entrée de son établissement un haut-parleur amplifiant la trame sonore du spectacle présenté à l'intérieur, pour que les passants l'entendent. Il est reconnu coupable en Cour municipale d'une infraction au par. 9(1) du *Règlement sur le bruit* de la ville de Montréal, selon lequel « est spécifiquement prohibé lorsqu'il s'entend à l'extérieur : (1) le bruit produit au moyen d'appareils sonores, qu'ils soient situés à l'intérieur d'un bâtiment ou qu'ils soient installés ou utilisés à l'extérieur ». La Cour supérieure annule la déclaration de culpabilité au motif que le Règlement brime la liberté d'expression du commerçant et que cette atteinte ne peut être justifiée. La Cour d'appel confirme cette décision. Elle statue que la Ville ne peut définir comme nuisance une activité qui n'en est pas une et que la prohibition constitue une violation injustifiée du droit à la liberté d'expression.

*Arrêt* (le juge Binnie est dissident) : Le pourvoi est accueilli. Le règlement municipal est valide.

*La* juge en chef McLachlin et les juges Bastarache, LeBel, Deschamps, Abella et Charron : Le paragraphe 9(1) du Règlement n'a pas une portée trop large et ne couvre que les sons qui ressortent du bruit d'ambiance. Bien que cette disposition rédigée en termes généraux révèle des ambiguïtés, une interprétation contextuelle les résout et permet de cerner la portée du par. 9(1). L'historique du Règlement révèle que le but recherché par le législateur est le contrôle des bruits qui constituent une interférence avec la jouissance paisible de l'environnement urbain. Le recours à l'objectif législatif dicte d'exclure de la portée du par. 9(1) les sons qui ne constituent que le résultat de l'activité humaine paisible et respectueuse de la communauté municipale. Le contexte immédiat de l'art. 9 appuie cette interprétation. Il fait ressortir que la notion de bruit qui nuit à la jouissance de l'environnement est implicite à l'art. 9 et que les activités qui y sont prohibées sont celles qui produisent un bruit repérable distinctement du bruit d'ambiance. [11] [16] [26] [34]

La Ville a compétence pour adopter le par. 9(1) du Règlement en vertu de son pouvoir de définir et de réglementer les nuisances prévu aux par. 517(1) et 520(72) de la *Charte de la Ville de Montréal, 1960*. Seul un exercice de mauvaise foi, ou à des fins illégitimes ou déraisonnables, de ce pouvoir de réglementation justifiera la révision judiciaire. Pour contrôler le bruit, la Ville n'a pas créé de prohibition absolue, mais a choisi de cibler certains types de sons qui sont plus susceptibles de ressortir de l'ensemble des autres bruits ambiants. Ce choix s'inscrit naturellement dans son pouvoir délégué

unreasonable or improper exercise of that power. [41] [45] [48] [54]

Article 9(1) infringes s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The noise emitted by a loudspeaker onto the public street had expressive content, and the method and location of the expression did not exclude it from the scope of s. 2(b). The form of the expression is non-violent and the evidence did not establish that the method or location of the expression impedes the function of city streets or fails to promote the values that underlie the free expression guarantee. The ban on emitting amplified noise onto public streets constitutes a limit on free expression because it has the effect of restricting expression which promotes the value of self-fulfilment and human flourishing. [58] [60-68] [84-85]

While the conclusion that the expression on public property at issue in this case falls within the protected sphere of s. 2(b) is consistent with the divergent approaches set out in *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*, [1991] 1 S.C.R. 139, the test for the application of s. 2(b) to public property should be clarified and the following approach adopted. The basic question is whether the place is a public place where one would expect constitutional protection for free expression on the basis that expression in that place does not conflict with the purposes s. 2(b) is intended to serve — namely democratic discourse, truth finding and self-fulfilment. To answer this question, one should consider the historical or actual function of the place and whether other aspects of the place suggest that expression within it would undermine the values underlying free expression. Applying this approach confirms the conclusion that the expression at issue falls within the scope of s. 2(b). [70] [74] [81]

Article 9(1) is justified under s. 1 of the *Canadian Charter*. The objective of combatting pollution of the environment by noise is pressing and substantial, and the impugned measure also meets the proportionality test. First, the limit on noise produced by sound equipment is rationally connected to the City's objective. Second, the measure impairs freedom of expression in a reasonably minimal way. Elected officials must be accorded a measure of latitude, particularly on environmental issues, where views and interest conflict and precision is elusive. Here, the City contended there was no other practical way to deal with the complex problem the City was facing. To regulate the volume of noise

et ne constitue nullement un exercice déraisonnable ou irrégulier de ce pouvoir. [41] [45] [48] [54]

Le paragraphe 9(1) contrevient à l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le bruit émis dans la rue au moyen d'un haut-parleur avait un contenu expressif; le lieu et le mode d'expression n'excluaient pas cette activité expressive du champ de protection de l'al. 2b). La forme d'expression n'était pas violente et la preuve n'a pas établi que le mode d'expression et le lieu en cause faisaient obstacle à la fonction des rues de la municipalité ou ne favorisaient pas les valeurs sous-jacentes à la liberté d'expression. L'interdiction d'émettre un bruit amplifié sur les voies publiques restreint la liberté d'expression parce qu'elle a pour effet de limiter une expression qui favorise des valeurs comme l'enrichissement et l'épanouissement personnels. [58] [60-68] [84-85]

Bien que la conclusion portant que l'expression sur une propriété publique en cause en l'espèce entre dans le champ de protection de l'al. 2b) concorde avec les différentes façons d'aborder cette question décrites dans *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139, le critère servant à déterminer si l'al. 2b) s'applique à l'expression sur une propriété publique doit être précisé et la méthode suivante adoptée. La question fondamentale consiste à déterminer s'il s'agit d'un endroit public où l'on s'attendrait à ce que la liberté d'expression bénéficie d'une protection constitutionnelle parce que l'expression, dans ce lieu, ne va pas à l'encontre des objectifs que l'al. 2b) est censé favoriser — soit le débat démocratique, la recherche de la vérité et l'épanouissement personnel. Pour trancher cette question, il faut examiner la fonction historique ou réelle de l'endroit et les autres caractéristiques du lieu qui laissent croire que le fait de s'y exprimer minerait les valeurs sous-jacentes à la liberté d'expression. L'application de cette méthode confirme la conclusion que l'expression en cause entre dans le champ de protection de l'al. 2b). [70] [74] [81]

Le paragraphe 9(1) est justifié au sens de l'article premier de la *Charte canadienne*. L'objectif de la répression de la pollution par le bruit est urgent et réel et la mesure contestée satisfait au critère de la proportionnalité. Premièrement, la restriction concernant le bruit produit au moyen d'appareils sonores a un lien rationnel avec l'objectif de la Ville. Deuxièmement, cette mesure porte une atteinte raisonnablement minimale au droit à la liberté d'expression. Les représentants élus doivent bénéficier d'une certaine latitude, particulièrement dans le domaine de la protection de l'environnement, où les avis divergent, les intérêts s'opposent et la précision est inatteignable. La Ville a soutenu qu'aucun autre moyen

measurable by sound level meter would be unrealistic and would not achieve the City's goal of eliminating, subject to exception, a certain type of sound. Lastly, the prejudicial effects on free expression flowing from the regulation of noise produced by sound equipment that interferes with the peaceful use and enjoyment of the urban environment are proportionate to the beneficial effects of reducing noise pollution on the street and in the neighbourhood. [89-99]

*Per Binnie J. (dissenting):* Article 9(1), when construed in accordance with the modern "contextual" rules of statutory interpretation, still means what it says. It imposes a general ban on "noise produced by sound equipment". Anti-noise by-law measures are of three types. The first prohibits noise that exceeds objective measurable limits (e.g., a set level of decibels). The second prohibits noise by subjective criteria (e.g., noise that interferes with the quality of life). The third prohibits noise by source (e.g., sounding car horns in a hospital zone). The majority judgment converts a type 3 provision into a type 2 provision, an interpretation that contradicts the City's intent both as expressed in the By-law and as submitted to this Court in written and oral argument. Interpreted as the City intended it to be interpreted, art. 9(1) is *ultra vires*. [102-103]

On a grammatical reading, art. 9(1) imposes a general ban on noise classified only by source and includes noise which is not a nuisance. In this case, the context reinforces the ordinary grammatical meaning of the words used by the legislators and shows that there is no ambiguity in art. 9(1), latent or otherwise. While the courts cannot insist on a greater level of drafting precision than the subject matter permits, such indulgence is not applicable to this By-law, which shows in its own provisions other than art. 9(1) that a sensible level of precision can be achieved. The City could have employed level, place, type and source limitations, as well as qualitative standards in art. 9(1). There is a massive amount of municipal experience in Quebec crafting anti-noise by-laws which the City of Montréal must be taken to have known about. The City obviously intended to strike out in a new direction. The legislators clearly state that the prohibitions in art. 9(1) are "[i]n addition to the noise referred to in article 8" which prohibits, with respect to inhabited places, "disruptive noise whose sound pressure level is greater than the

pratique ne lui permettait vraiment de régler le problème complexe auquel elle faisait face. Réglementer l'intensité du bruit mesurable à l'aide de sonomètres n'est pas réaliste et ne permettrait pas à la Ville de réaliser son objectif d'éliminer, sauf exception, un certain type de son. Enfin, les effets préjudiciables sur la liberté d'expression de la réglementation du bruit produit au moyen d'appareils sonores qui interfère avec l'utilisation et la jouissance paisibles de l'environnement urbain sont proportionnés à son effet bénéfique de réduire la pollution par le bruit dans la rue et les environs. [89-99]

*Le juge Binnie (dissident) :* Le sens du par. 9(1), interprété selon les règles modernes d'interprétation contextuelle des lois et règlements, est exactement celui exprimé par son libellé. Il impose une interdiction générale du « bruit produit au moyen d'appareils sonores ». Les mesures réglementaires antibruit sont de trois types. Le premier consiste à interdire le bruit qui excède une limite objective mesurable (p. ex. un niveau prescrit de décibels). Le deuxième, à interdire le bruit en fonction d'un critère subjectif (p. ex. le bruit qui interfère avec la qualité de vie). Le troisième, à interdire le bruit émanant d'une source en particulier (p. ex. le son d'un klaxon dans une zone d'hôpital). L'opinion de la majorité transforme une mesure du type 3 en une mesure du type 2, une interprétation contraire à l'intention de la Ville, à la fois telle qu'elle l'a exprimée dans le Règlement et telle qu'elle l'a présentée à la Cour dans son argumentation écrite et sa plaidoirie. Interprété tel que la Ville voulait qu'il soit interprété, le par. 9(1) est *ultra vires*. [102-103]

Suivant son sens grammatical, le par. 9(1) impose une interdiction générale qui repose exclusivement sur la source du bruit et inclut le bruit qui n'est pas une nuisance. En l'espèce, le contexte renforce le sens grammatical ordinaire des termes employés par le législateur et révèle que le par. 9(1) ne comporte aucune ambiguïté, latente ou autre. Bien que les tribunaux ne puissent exiger dans la formulation d'un texte législatif un degré de précision plus élevé que ne le permet son objet, cette indulgence ne s'applique pas au Règlement, dont les dispositions mêmes, hormis le par. 9(1), démontrent qu'il est possible d'atteindre un niveau de précision judicieux et raisonnable. La Ville aurait pu introduire dans le par. 9(1) des limites touchant l'intensité, le lieu, le type et la source du bruit, ainsi que des normes qualitatives. Il y a profusion d'antécédents en matière de formulation de règlements municipaux antibruit au Québec dont il faut présumer que la Ville de Montréal était au courant. La Ville voulait de toute évidence emprunter un chemin inédit. Le législateur indique clairement que le par. 9(1) prohibe le bruit qui y est décrit, « [o]utre

maximum standardized noise level determined by ordinance”. This can only mean that in art. 9(1) the “noise produced by sound equipment” need not be disruptive, need not rise to the level fixed by ordinance and need not occur in an inhabited place. The City is entitled to have the validity of that new direction considered by the Court, rather than have its enactment essentially modified to reflect the legislative model the City evidently wished to depart from. [115] [117] [122] [124] [139] [143]

To read words into art. 9(1), and then to read other words out, then to read up a phrase to require an “essential connexion with a building” and finally to read down the effect of s. 9(1), goes beyond what a court is authorized to do by way of interpretation and amounts to impermissible judicial amendment. While such radical surgery is sometimes done as a matter of constitutional remedy in a proper case, here it is being imposed at the prior stage of statutory interpretation when the Court’s mandate is simply to ascertain the intention of the legislators, not to remedy wrongs. [110] [147]

Article 9(1) is *ultra vires* and oppressive. The legislative power to define and prohibit nuisances conferred to City Hall by the *Charter of the city of Montréal, 1960* does not extend to defining some activity or thing as a nuisance “if it has no harmful qualities, causes no injury and hurts no one”. Noise is not by nature a nuisance. There must therefore be a specification of abuse. Even if art. 9(1) were *intra vires* the City’s legislative power to define and prohibit nuisances, it would be a patently unreasonable exercise of it. Instead of declaring that the legislators cannot mean what they said in art. 9(1), it would be more respectful of the Court’s place in the constitutional scheme to send the defective provision back to the legislators for consideration and possible re-enactment in modified form. [150] [157-158] [160-161] [165]

Article 9(1) infringes freedom of expression under s. 2(b) of the *Canadian Charter* and this infringement is not justified. Reliance on prosecutorial discretion is not a solution to the problem of overbreadth and over-inclusiveness of art. 9(1) because such discretion is not governed by criteria “prescribed by law”. Article 9(1)

le bruit mentionné à l’article 8 » qui interdit, à l’égard des lieux habités, « [l]’émission d’un bruit perturbateur d’un niveau de pression acoustique supérieur au niveau maximal de bruit normalisé fixé par ordonnance ». Une seule interprétation est possible : le « bruit produit au moyen d’appareils sonores » visé au par. 9(1) ne doit pas nécessairement être perturbateur, ne doit pas nécessairement atteindre le niveau fixé par ordonnance, et ne doit pas nécessairement toucher un lieu habité. La Ville a le droit d’obtenir l’opinion de la Cour sur la validité de cette nouvelle façon de faire, plutôt que de voir la Cour modifier essentiellement son règlement pour le faire concorder avec le modèle dont la Ville voulait de toute évidence se démarquer. [115] [117] [122] [124] [139] [143]

Le fait d’ajouter des mots au par. 9(1), puis d’en supprimer d’autres, d’accentuer le sens de certains termes pour exiger un « lien essentiel avec un bâtiment » et, enfin, d’atténuer l’effet du par. 9(1) va au-delà de ce qu’un tribunal peut faire lorsqu’il interprète un texte législatif et constitue une modification judiciaire inadmissible. Il arrive que les tribunaux procèdent à un remodelage aussi radical d’un texte inconstitutionnel à titre de réparation lorsque la situation s’y prête, mais, en l’occurrence, ce remodelage est imposé à l’étape préliminaire de l’interprétation, alors que la mission de la Cour consiste simplement à déterminer l’intention du législateur et non à remédier à un préjudice. [110] [147]

Le paragraphe 9(1) est *ultra vires* et abusif. Le pouvoir législatif de définir et de prohiber les « nuisances » conféré au conseil municipal par la *Charte de la Ville de Montréal, 1960* ne lui permet pas de qualifier une activité ou une chose de nuisance « lorsque cette chose n’a aucun caractère nuisible, ne fait du tort, du mal à personne ». Le bruit n’est pas par nature une nuisance. Il faut donc en préciser le caractère abusif. Même si le par. 9(1) se situait dans les limites de la compétence législative de la Ville de définir et de prohiber les nuisances, il constituerait un exercice manifestement déraisonnable de ce pouvoir. Plutôt que d’affirmer que le législateur ne peut avoir voulu dire ce qu’il a dit au par. 9(1), il serait plus respectueux du rôle dévolu à la Cour dans notre régime constitutionnel de renvoyer la disposition lacunaire au conseil municipal pour qu’il l’examine et, éventuellement, en édicte une nouvelle version. [150] [157-158] [160-161] [165]

Le paragraphe 9(1) porte atteinte à la liberté d’expression protégée par l’al. 2b) de la *Charte canadienne* et cette atteinte n’est pas justifiée. S’en remettre au pouvoir discrétionnaire de la poursuite n’est pas une solution au problème de la portée excessive du par. 9(1) parce que ce pouvoir n’est régi par aucun critère prescrit « par une

is also a disproportionate response to the legitimate problem of noise pollution because it goes beyond what could be considered minimal impairment of the expressive rights of Montrealers. The status of the defence of *de minimis* from which potential offenders might hope to benefit is not clear in Canada and the permit procedure does little to relieve from the bad effects of the prohibition. Article 9(1) cannot be justified just because there are other ways in which the accused could have advertised its wares. The key issue is not the effects of the infringing law in relation to a particular accused, but whether applied to Montrealers generally the means chosen by the legislators are proportionate to the City's legislative objective. [166-174]

### Cases Cited

Cited by McLachlin C.J. and Deschamps J.

**Applied and explained:** *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*, [1991] 1 S.C.R. 139; **referred to:** *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42; *Cheema v. Ross* (1991), 82 D.L.R. (4th) 213; *R. v. Luciano* (1986), 34 M.P.L.R. 233; *R. v. Hadden*, [1983] 3 W.W.R. 661, aff'd [1984] 1 W.W.R. 384; *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 1031; *R. v. Hydro-Québec*, [1997] 3 S.C.R. 213; *McBratney v. McBratney* (1919), 59 S.C.R. 550; *Canadian Fishing Co. v. Smith*, [1962] S.C.R. 294; *Sidmay Ltd. v. Wehttam Investments Ltd.*, [1968] S.C.R. 828; *Berardinelli v. Ontario Housing Corp.*, [1979] 1 S.C.R. 275; *Demers v. St-Laurent (Ville de)*, [1997] R.J.Q. 1892; *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91; *Hamilton (City of) v. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 S.C.R. 239; *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231; *Montréal (City of) v. Beauvais* (1909), 42 S.C.R. 211; *Associated Provincial Picture Houses, Ltd. v. Wednesbury Corp.*, [1947] 2 All E.R. 680; *Juneau v. Québec (Ville de)*, [1991] R.J.Q. 2781; *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 S.C.R. 368; *Saint-Michel-Archange (Municipalité de) v. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875; *Laval (Ville) v. Prince*, [1996] Q.J. No. 58 (QL); *Sablères Laurentiennes Ltée v. Ste-Adèle (Ville de)*, [1989] R.L. 486; *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674; *Morrison v. Kingston* (1937), 69 C.C.C. 251; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, [2001] 2 S.C.R. 241, 2001 SCC 40; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712; *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697; *Ramsden v. Peterborough (City)*, [1993] 2 S.C.R. 1084;

règle de droit ». Le paragraphe 9(1) constitue en outre une réponse disproportionnée au problème bien réel de la pollution sonore en ce qu'il va au-delà de ce qui pourrait être considéré comme une atteinte minimale à la liberté d'expression des Montréalais. Il n'est pas certain que l'exception fondée sur le principe de *de minimis*, dont certains délinquants potentiels pourraient espérer bénéficier, s'applique au Canada et la procédure d'obtention de permis n'atténue guère les effets néfastes de l'interdiction. Le simple fait que l'accusée disposait d'autres moyens de promouvoir ses spectacles ne peut justifier le par. 9(1). La question déterminante n'est pas de savoir quels sont les effets de la loi attentatoire dans le cas d'un accusé en particulier, mais si les mesures choisies par le législateur, appliquées aux Montréalais en général, sont proportionnées à l'objectif législatif de la Ville. [166-174]

### Jurisprudence

Citée par la juge en chef McLachlin et la juge Deschamps

**Arrêt appliqué et expliqué:** *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139; **arrêts mentionnés :** *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42; *Cheema c. Ross* (1991), 82 D.L.R. (4th) 213; *R. c. Luciano* (1986), 34 M.P.L.R. 233; *R. c. Hadden*, [1983] 3 W.W.R. 661, conf. par [1984] 1 W.W.R. 384; *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031; *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213; *McBratney c. McBratney* (1919), 59 R.C.S. 550; *Canadian Fishing Co. c. Smith*, [1962] R.C.S. 294; *Sidmay Ltd. c. Wehttam Investments Ltd.*, [1968] R.C.S. 828; *Berardinelli c. Ontario Housing Corp.*, [1979] 1 R.C.S. 275; *Demers c. St-Laurent (Ville de)*, [1997] R.J.Q. 1892; *Kruse c. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91; *Hamilton (City of) c. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 R.C.S. 239; *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231; *Montreal (City of) c. Beauvais* (1909), 42 R.C.S. 211; *Associated Provincial Picture Houses, Ltd. c. Wednesbury Corp.*, [1947] 2 All E.R. 680; *Juneau c. Québec (Ville de)*, [1991] R.J.Q. 2781; *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368; *Saint-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875; *Laval (Ville) c. Prince*, [1996] A.Q. n° 58 (QL); *Sablères Laurentiennes Ltée c. Ste-Adèle (Ville de)*, [1989] R.L. 486; *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674; *Morrison c. Kingston* (1937), 69 C.C.C. 251; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 2001 CSC 40; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697; *Ramsden c. Peterborough (Ville)*, [1993] 2 R.C.S.

*MacMillan Bloedel Ltd. v. Simpson* (1994), 89 C.C.C. (3d) 217; *R. v. Butler*, [1992] 1 S.C.R. 452; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103.

Cited by Binnie J. (dissenting)

*Attorney General of Quebec v. Carrières Ste-Thérèse Ltée*, [1985] 1 S.C.R. 831; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *R. v. Goltz*, [1991] 3 S.C.R. 485; *Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)*, [2005] 1 S.C.R. 533, 2005 SCC 26; *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 1031; *R. v. L'Heureux*, [1996] Q.J. No. 2135 (QL); *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *Ancil v. Cour municipale de Ville de La Pocatière*, [1973] C.S. 238; *Laval (Ville) v. Prince*, [1996] Q.J. No. 58 (QL); *Métabetchouan-Lac-à-La-Croix (Ville de) v. Restaurant-Bar Chez Miville inc.*, Sup. Ct. Alma, No. 160-36-000006-995, May 8, 2000; *Baie-Comeau (Ville) v. Bar le Broadway*, 1999 CarswellQue 1472; *Beloeil (Ville) v. Pergola 2000*, [2003] Q.J. No. 12782 (QL); *Nutrichef Ltée v. Brossard (Ville)*, Sup. Ct. Longueuil, No. 505-36-000006-876, April 12, 1988; *Sévigny v. Alimentation G. F. Robin inc.*, SOQUIJ AZ-99021251; *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231; *Nanaimo (City) v. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 S.C.R. 342, 2000 SCC 13; *Pacific National Investments Ltd. v. Victoria (City)*, [2000] 2 S.C.R. 919, 2000 SCC 64; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, [2004] 1 S.C.R. 485, 2004 SCC 19; *Kirkland (Ville) v. Phares* (1993), 19 M.P.L.R. (2d) 314; *Saint-Michel-Archange (Municipalité de) v. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875; *Sablères Laurentiennes Ltée v. Ste-Adèle (Ville de)*, [1989] R.L. 486; *Sambault v. Mercier (Corp. mun. de Ville)*, [1983] C.S. 147; *Beach v. Perkins (Municipalité de)*, [1975] C.S. 85; *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 S.C.R. 368; *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91; *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674; *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679; *R. v. Smith*, [1987] 1 S.C.R. 1045; *R. v. Cuerrier*, [1998] 2 S.C.R. 371; *R. v. Hinchey*, [1996] 3 S.C.R. 1128; *Canadian Foundation for Children, Youth and the Law v. Canada (Attorney General)*, [2004] 1 S.C.R. 76, 2004 SCC 4; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*, [1991] 1 S.C.R. 139; *R. v. Zundel*, [1992] 2 S.C.R. 731; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295.

#### Statutes and Regulations Cited

*Act to amend and consolidate the provisions of the Ordinance to incorporate the City and Town of Montreal*, S. Prov. C. 1851, 14 & 15 Vict., c. 128, s. LVIII.

1084; *MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson* (1994), 89 C.C.C. (3d) 217; *R. c. Butler*, [1992] 1 R.C.S. 452; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

Citée par le juge Binnie (dissident)

*Procureur général du Québec c. Carrières Ste-Thérèse Ltée*, [1985] 1 R.C.S. 831; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *R. c. Goltz*, [1991] 3 R.C.S. 485; *Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 533, 2005 CSC 26; *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031; *R. c. L'Heureux*, [1996] A.Q. n° 2135 (QL); *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *Ancil c. Cour municipale de Ville de La Pocatière*, [1973] C.S. 238; *Laval (Ville) c. Prince*, [1996] A.Q. n° 58 (QL); *Métabetchouan-Lac-à-La-Croix (Ville de) c. Restaurant-Bar Chez Miville inc.*, C.S. Alma, n° 160-36-000006-995, 8 mai 2000; *Baie-Comeau (Ville) c. Bar le Broadway*, 1999 CarswellQue 1472; *Beloeil (Ville) c. Pergola 2000*, [2003] J.Q. n° 12782 (QL); *Nutrichef Ltée c. Brossard (Ville)*, C.S. Longueuil, n° 505-36-000006-876, 12 avril 1988; *Sévigny c. Alimentation G. F. Robin inc.*, SOQUIJ AZ-99021251; *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231; *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 342, 2000 CSC 13; *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, [2000] 2 R.C.S. 919, 2000 CSC 64; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, [2004] 1 R.C.S. 485, 2004 CSC 19; *Kirkland (Ville) c. Phares* (1993), 19 M.P.L.R. (2d) 314; *Saint-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875; *Sablères Laurentiennes Ltée c. Ste-Adèle (Ville de)*, [1989] R.L. 486; *Sambault c. Mercier (Corp. mun. de Ville)*, [1983] C.S. 147; *Beach c. Perkins (Municipalité de)*, [1975] C.S. 85; *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368; *Kruse c. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91; *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674; *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679; *R. c. Smith*, [1987] 1 R.C.S. 1045; *R. c. Cuerrier*, [1998] 2 R.C.S. 371; *R. c. Hinchey*, [1996] 3 R.C.S. 1128; *Canadian Foundation for Children, Youth and the Law c. Canada (Procureur général)*, [2004] 1 R.C.S. 76, 2004 CSC 4; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139; *R. c. Zundel*, [1992] 2 R.C.S. 731; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295.

#### Lois et règlements cités

*Acte pour amender et consolider les dispositions de l'ordonnance pour incorporer la cité et ville de Montréal*, S. Prov. C. 1851, 14 & 15 Vict., ch. 128, art. LVIII. *Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 2b).

*Act to revise and consolidate the charter of the city of Montreal*, S.Q. 1899, c. 58, art. 299, para. 1, 299, para. 2(7), 299, para. 2(12), 300(50).

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 2(b).

*Charter of human rights and freedoms*, R.S.Q., c. C-12, arts. 3, 9.1.

*Charter of the city of Montreal, 1960*, S.Q. 1959-60, c. 102, arts. 516, 517(l), 520(72).

City of Montréal, *By-law concerning noise*, R.B.C.M. 1994, c. B-3, arts. 1 “disruptive noise”, “environmental noise”, “noise with audible pure sounds”, 2, 6(3), 8, 9, 10, 11, 13, 20.

City of Montréal, *By-law No. 1448, By-law concerning noise and to repeal, in whole or in part, certain by-laws*, August 18, 1937, art. 5.

City of Montréal, *By-law No. 4996, By-Law concerning noise*, June 21, 1976, art. 15.1.1.

City of Montréal, *By Law to Preserve Public Peace and Good Order* (in *Charter and By-Laws of the City of Montreal* (1865), c. 23), s. 3.

*Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64, art. 976.

*Interpretation Act*, R.S.Q., c. I-16, s. 41.1.

#### Authors Cited

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 2000.

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

Giroux, Lorne. “Retour sur les compétences municipales en matière de nuisance”. Dans *Service de formation permanente du Barreau du Québec, Développements récents en droit de l’environnement*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1999, 299.

L’Heureux, Jacques. *Droit municipal québécois*, t. II. Montréal: SOREJ, 1984.

Langlois, Denis. “Le bruit et la fureur: les réglementations municipale et provinciale en matière de bruit”. Dans *Service de formation permanente du Barreau du Québec, Développements récents en droit municipal*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1992, 163.

Moon, Richard. *The Constitutional Protection of Freedom of Expression*. Toronto: University of Toronto Press, 2000.

Mullan, David J. *Administrative Law*. Toronto: Irwin Law, 2001.

*Nouveau Larousse Encyclopédique*, vol. 1. Paris: Larousse, 2001, “bruit”.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Fish and Chamberland J.J.A. and Letarte J. (*ad hoc*)), [2002] R.J.Q. 2986, 217 D.L.R. (4th) 674, 167 C.C.C. (3d) 356, [2002] Q.J. No. 3376 (QL), affirming a decision of Boilard J.,

*Charte de la Ville de Montréal, 1960*, S.Q. 1959-60, ch. 102, art. 516, 517(l), 520(72).

*Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12, art. 3, 9.1.

Cité de Montréal, *Règlement pour pourvoir au maintien de la Paix Publique et du bon ordre* (dans *Charte et Règlements de la Cité de Montréal* (1865), ch. 23), sec. 3.

*Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64, art. 976.

*Loi d’interprétation*, L.R.Q., ch. I-16, art. 41.1.

*Loi revisant et refondant la charte de la cité de Montréal*, S.Q. 1899, ch. 58, art. 299, al. 1, 299, al. 2(7), 299, al. 2(12), 300(50).

Ville de Montréal, *Règlement n° 1448, Règlement concernant le bruit et abrogeant, en tout ou en partie, certains règlements*, 18 août 1937, art. 5.

Ville de Montréal, *Règlement n° 4996, Règlement sur le bruit*, 21 juin 1976, art. 15.1.1.

Ville de Montréal, *Règlement sur le bruit*, R.R.V.M. 1994, ch. B-3, art. 1 « bruit comportant des sons purs audibles », « bruit d’ambiance », « bruit perturbateur », 2, 6(3), 8, 9, 10, 11, 13, 20.

#### Doctrine citée

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd. Montréal : Thémis, 1999.

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto : Butterworths, 1983.

Giroux, Lorne. « Retour sur les compétences municipales en matière de nuisance ». Dans *Service de formation permanente du Barreau du Québec, Développements récents en droit de l’environnement*. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 1999, 299.

L’Heureux, Jacques. *Droit municipal québécois*, t. II. Montréal : SOREJ, 1984.

Langlois, Denis. « Le bruit et la fureur : les réglementations municipale et provinciale en matière de bruit ». Dans *Service de formation permanente du Barreau du Québec, Développements récents en droit municipal*. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 1992, 163.

Moon, Richard. *The Constitutional Protection of Freedom of Expression*. Toronto : University of Toronto Press, 2000.

Mullan, David J. *Administrative Law*. Toronto : Irwin Law, 2001.

*Nouveau Larousse Encyclopédique*, vol. 1. Paris : Larousse, 2001, « bruit ».

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Québec (les juges Fish, Chamberland et Letarte (*ad hoc*)), [2002] R.J.Q. 2986, 217 D.L.R. (4th) 674, 167 C.C.C. (3d) 356, [2002] J.Q. n° 3376 (QL), qui a confirmé une décision du juge Boilard,

[2000] Q.J. No. 7289 (QL), reversing a judgment of the Montréal Municipal Court, [1999] Q.J. No. 2890 (QL). Appeal allowed, Binnie J. dissenting.

*Serge Barrière*, for the appellant.

No one appeared for the respondent.

*Daniel Paquin*, as *amicus curiae*.

*Shaun Nakatsuru*, for the intervener.

The judgment of McLachlin C.J. and Bastarache, LeBel, Deschamps, Abella and Charron JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE AND DESCHAMPS J. —

### 1. Introduction

This appeal concerns the power of the city of Montréal (“City”) to prohibit noise produced in the street by a loudspeaker located in the entrance of an establishment. Two arguments are raised, one based on the limits on the power to regulate and the other on the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (“*Canadian Charter*”). For the reasons that follow, these arguments must be rejected.

In light of its scope, art. 9(1) of the *By-law concerning noise*, R.B.C.M. 1994, c. B-3 (“*By-law*”), was validly adopted by the City pursuant to its regulatory powers. Although this provision limits the freedom of expression guaranteed by s. 2(b) of the *Canadian Charter*, the limit is reasonable and can be justified within the meaning of s. 1 of the *Canadian Charter*.

### 2. Origins of the Case

The respondent operates a club featuring female dancers in a commercial zone of downtown Montréal, in a building fronting Ste-Catherine Street. To attract customers and compete with a similar establishment located nearby, the respondent set up, in the main entrance to its club, a loudspeaker that amplified the music and commentary accompanying the show under way inside so that

[2000] J.Q. n° 7289 (QL), qui avait infirmé un jugement de la Cour municipale de Montréal, [1999] J.Q. n° 2890 (QL). Pourvoi accueilli, le juge Binnie est dissident.

*Serge Barrière*, pour l’appelante.

Personne n’a comparu pour l’intimée.

*Daniel Paquin*, en qualité d’*amicus curiae*.

*Shaun Nakatsuru*, pour l’intervenant.

Le jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Bastarache, LeBel, Deschamps, Abella et Charron a été rendu par

LA JUGE EN CHEF ET LA JUGE DESCHAMPS —

### 1. Introduction

Le pouvoir de la Ville de Montréal (« Ville ») de prohiber le bruit produit dans la rue par un haut-parleur installé dans l’entrée d’un établissement est mis en cause. Deux arguments sont soulevés. L’un est fondé sur les limites au pouvoir de réglementation, l’autre sur la *Charte canadienne des droits et libertés* (« *Charte canadienne* »). Pour les motifs qui suivent, ces arguments sont rejetés.

Compte tenu de sa portée, le par. 9(1) du *Règlement sur le bruit*, R.R.V.M. 1994, ch. B-3 (« *Règlement* »), a été validement adopté par la Ville en vertu de ses pouvoirs réglementaires. Bien que cette disposition limite la liberté d’expression garantie à l’al. 2b) de la *Charte canadienne*, cette limite est raisonnable et justifiée au sens de l’article premier de la *Charte canadienne*.

### 2. Origines du litige

L’intimée exploite un bar avec spectacles de danseuses au centre-ville de Montréal, dans un édifice faisant front sur la rue Ste-Catherine, dans une zone commerciale. Afin d’attirer la clientèle et pour faire concurrence à un établissement semblable situé à proximité, elle a installé dans l’entrée principale de son local un haut-parleur qui amplifie la trame sonore du spectacle présenté à

1

2

3

passers-by would hear them. Around midnight on May 14, 1996, a police officer on patrol on Ste-Catherine Street heard the music from a nearby intersection. The respondent was charged with producing noise that could be heard outside using sound equipment, in violation of arts. 9(1) and 11 of the By-law. These provisions read as follows:

**9.** In addition to the noise referred to in article 8, the following noises, where they can be heard from the outside, are specifically prohibited:

- (1) noise produced by sound equipment, whether it is inside a building or installed or used outside;

. . .

**11.** No noise specifically prohibited under articles 9 or 10 may be produced, whether or not it affects an inhabited place.

4 Summons before the Municipal Court, the respondent contested the charge on the ground that arts. 9(1) and 11 of the By-law were invalid. According to the respondent, the City, in adopting these provisions, exceeded its delegated power in respect of nuisances because the provisions defined as a nuisance an activity that was not a nuisance. The respondent also alleged that the provisions infringed its freedom of expression and that the infringement could not be justified.

5 Judge Massignani of the Municipal Court ruled that the noise emitted by the respondent's establishment constituted a nuisance, that the city council had the power to define and prohibit nuisances under art. 520(72) of the *Charter of the city of Montreal, 1960*, S.Q. 1959-60, c. 102 ("Charter of the City"), and that neither the purpose nor the effect of the By-law was to restrict freedom of expression ([1999] Q.J. No. 2890 (QL)). In the Superior Court, Boilard J. quashed the conviction on the basis that the impugned provisions infringed the respondent's freedom of expression; in his view, the By-law impaired the underlying value of self-fulfilment, and this infringement could not be justified ([2000] Q.J. No. 7289 (QL)). The majority of the Court of Appeal upheld the decision to quash the conviction

l'intérieur, pour que les passants l'entendent. Le 14 mai 1996, vers minuit, un policier patrouille la rue Ste-Catherine et entend la musique depuis une intersection avoisinante. L'intimée est accusée d'avoir produit du bruit audible de l'extérieur au moyen d'appareils sonores, en violation du par. 9(1) et de l'art. 11 du Règlement. Ces articles se lisent comme suit :

**9.** Outre le bruit mentionné à l'article 8, est spécifiquement prohibé lorsqu'il s'entend à l'extérieur :

- 1° le bruit produit au moyen d'appareils sonores, qu'ils soient situés à l'intérieur d'un bâtiment ou qu'ils soient installés ou utilisés à l'extérieur;

. . .

**11.** L'émission, touchant ou non un lieu habité, d'un bruit spécifiquement prohibé aux articles 9 ou 10, est interdite.

Assignée devant la Cour municipale, l'intimée conteste l'accusation pour le motif que le par. 9(1) et l'art. 11 du Règlement sont invalides. Selon elle, en les adoptant, la Ville a outrepassé sa compétence déléguée en matière de nuisances parce que ces dispositions définissent comme une nuisance une activité qui n'en est pas une. Elle allègue aussi qu'elles portent atteinte à sa liberté d'expression et que cette atteinte est injustifiable.

Le juge Massignani de la Cour municipale conclut que le bruit émis par l'établissement de l'intimée constitue une nuisance, que le conseil municipal détient le pouvoir de définir et de prohiber les nuisances selon le par. 520(72) de la *Charte de la Ville de Montréal, 1960*, S.Q. 1959-60, ch. 102 (« Charte de la Ville »), et que le Règlement n'a ni pour objet ni pour effet de restreindre la liberté d'expression ([1999] J.Q. n° 2890 (QL)). En Cour supérieure, le juge Boilard annule la déclaration de culpabilité au motif que les dispositions contestées briment la liberté d'expression de l'intimée; il estime que le Règlement porte atteinte à la valeur sous-jacente de l'épanouissement personnel, et que cette atteinte ne peut être justifiée ([2000] J.Q. n° 7289 (QL)). La Cour d'appel, à la majorité, confirme

([2002] R.J.Q. 2986). Writing for the majority, Fish J.A., as he then was, concluded that the City had not shown the prohibited activity to be contrary to peace and order. He was also of the view that the City could not define an activity as a nuisance if it was not a nuisance and that the prohibition constituted an unjustified violation of the right to freedom of expression. Chamberland J.A., dissenting, would have set aside the Superior Court's judgment because the City had the authority to adopt the provisions in issue pursuant to its powers to ensure peace and public order within its territory and to regulate nuisances. In his view, the infringement of the respondent's freedom of expression was justified, since there were no less-restrictive ways for the City to achieve its objective of eliminating noises that are harmful to the urban soundscape.

The debate is now before this Court. We will first address the administrative law argument before turning to the constitutional argument.

### 3. Analysis

#### 3.1 *Does the City Have the Power to Adopt Article 9(1) of the By-law?*

A two-stage analysis must be carried out to establish whether the City has the power to adopt art. 9(1) of the By-law. First, the scope of the provision must be defined. Second, it must be determined whether the City's power includes the authority to adopt such a provision.

We find art. 9(1) of the By-law to be valid. Our analysis will be based on our interpretation of the provision. The points on which we disagree with Binnie J., dissenting, explain how he arrives at a different result. We will begin by delimiting the scope of the impugned provision before considering the submissions based on the scope of the regulatory power.

##### 3.1.1 Scope of Article 9(1) of the By-law

As this Court has reiterated on numerous occasions, "[t]oday there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read

l'annulation de la déclaration de culpabilité ([2002] R.J.Q. 2986). Le juge Fish, siégeant alors à la Cour d'appel et exprimant l'opinion majoritaire, conclut que la Ville n'a pas démontré que l'activité prohibée est contraire à la paix et à l'ordre publics. Il est aussi d'avis que la Ville ne peut définir comme une nuisance une activité qui n'en est pas une et que la prohibition constitue une violation injustifiée du droit à la liberté d'expression. Le juge Chamberland, dissident, infirmerait le jugement de la Cour supérieure parce que la Ville est autorisée à adopter les dispositions en question en vertu de son pouvoir en matière d'ordre et de paix sur son territoire et en vertu de son pouvoir de réglementer les nuisances. Selon le juge Chamberland, l'atteinte à la liberté d'expression de l'intimée serait justifiable puisqu'il n'existe pas de moyen moins contraignant qui puisse permettre à la Ville de réaliser son objectif d'éliminer les bruits nuisibles à l'environnement sonore urbain.

Le débat est repris devant notre Cour. L'argument fondé sur le droit administratif sera étudié d'abord, puis nous traiterons de l'argument constitutionnel.

### 3. Analyse

#### 3.1 *La Ville a-t-elle compétence pour adopter le par. 9(1) du Règlement?*

Une analyse en deux étapes s'impose afin d'établir si la Ville a compétence pour adopter le par. 9(1) du Règlement. Premièrement, nous devons définir la portée de ce paragraphe. Deuxièmement, nous devons déterminer si la compétence de la Ville inclut le pouvoir d'adopter une telle disposition.

Nous concluons que le par. 9(1) du Règlement est valide. L'interprétation de cette disposition détermine notre analyse. Nos divergences de vue avec le juge Binnie, dissident, expliquent le résultat différent auquel il parvient. Nous délimiterons d'abord la portée de la disposition contestée avant d'examiner les arguments fondés sur l'étendue du pouvoir de réglementation.

##### 3.1.1 Portée du par. 9(1) du Règlement

Comme notre Cour l'a maintes fois répété : [TRADUCTION] « Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une

6

7

8

9

in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament” (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21, quoting E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87; see also *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42, at para. 26). This means that, as recognized in *Rizzo & Rizzo Shoes* “statutory interpretation cannot be founded on the wording of the legislation alone” (para. 21).

10 Words that appear clear and unambiguous may in fact prove to be ambiguous once placed in their context. The possibility of the context revealing a latent ambiguity such as this is a logical result of the modern approach to interpretation. The fact that a municipal by-law is in issue rather than a statute does not alter the approach to be followed in applying the modern principles of interpretation: P.-A. Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (3rd ed. 2000), at p. 24.

11 Binnie J. concludes that the provision is unlawful for being overbroad. We do not share his view regarding the scope of the By-law. Even though he discusses the recognized principles of interpretation, Binnie J. bases his analysis on the premise that art. 9(1) of the By-law is clear and unambiguous.

12 In our view, although it appears to be clear, the provision is in fact ambiguous. In interpreting legislation, the guiding principle is the need to determine the lawmakers’ intention. To do this, it is not enough to look at the words of the legislation. Its context must also be considered.

13 Although he claims to follow the modern approach to the interpretation of legislative provisions, Binnie J. actually relies on the literal interpretation advocated by counsel for the City when questioned at the hearing. In our view, the Court must not limit itself to the submissions of counsel for the appellant. There are by-laws like this one in force across Canada. Several have already been reviewed by appellate courts from angles that

loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur » (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21, citant E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983), p. 87; voir aussi *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42, par. 26). Cela signifie que, comme on le reconnaît dans *Rizzo & Rizzo Shoes*, « l’interprétation législative ne peut pas être fondée sur le seul libellé du texte de loi » (par. 21).

Des mots en apparence clairs et exempts d’ambiguïté peuvent, en fait, se révéler ambigus une fois placés dans leur contexte. La possibilité que le contexte révèle une telle ambiguïté latente découle logiquement de la méthode moderne d’interprétation. Qu’il s’agisse d’un règlement municipal plutôt que d’une loi ne modifie pas l’approche imposée par les règles modernes d’interprétation : P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (3<sup>e</sup> éd. 1999), p. 31.

Le juge Binnie conclut à l’illégalité de la disposition en raison de sa portée trop large. Nous ne partageons pas son opinion sur la question de la portée du Règlement. Malgré son énoncé des principes d’interprétation reconnus, le juge Binnie fonde son analyse sur la prémisse que le par. 9(1) du Règlement est clair et exempt d’ambiguïté.

À notre avis, malgré sa clarté apparente, le paragraphe souffre d’ambiguïté. La règle directrice qui guide l’interprétation d’une loi est la recherche de l’intention du législateur. Pour la trouver il ne suffit pas de regarder le texte de la loi. Il faut aussi considérer son contexte.

Bien qu’il affirme appliquer la méthode moderne d’interprétation des dispositions législatives, le juge Binnie s’en remet en fait à l’interprétation littérale à laquelle l’avocat de la Ville a adhéré lorsqu’il a été interrogé à l’audience. À notre avis, la Cour ne doit pas se limiter à la plaidoirie de l’avocat de l’appellante. Des règlements de ce type sont en vigueur partout au Canada. Plusieurs ont déjà fait l’objet d’un examen judiciaire par des cours d’appel

mirror in many respects the arguments raised in the case at bar: *Cheema v. Ross* (1991), 82 D.L.R. (4th) 213 (B.C.C.A.); *R. v. Luciano* (1986), 34 M.P.L.R. 233 (Ont. C.A.); *R. v. Hadden*, [1983] 3 W.W.R. 661 (Sask. Q.B.), aff'd [1984] 1 W.W.R. 384 (Sask. C.A.).

What must be done in the case at bar is not to read down art. 9(1), but to determine whether, on a proper interpretation of the provision, it is limited to prohibiting noises that interfere with the peaceful enjoyment of the urban environment. In our view, taking the wording of the provision into account together with its purpose and its context, as is required by the established principles of statutory interpretation, resolves its ambiguity and enables its scope to be determined. Soft and inoffensive sounds are not prohibited, as Binnie J. contends.

### 3.1.1.1 *Wording of Article 9(1) of the By-law*

Any act of communication presupposes two distinct but inseparable components: text and context (Côté, at p. 280). Some spheres of government activity are more conducive to precisely worded texts, while others lend themselves more to general language. The use of general language in environmental matters was approved by the Court in *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 1031, and *R. v. Hydro-Québec*, [1997] 3 S.C.R. 213. The subject matter does not lend itself well to precise language. In the interpretation process, the more general the wording adopted by the lawmakers, the more important the context becomes. The contextual approach to interpretation has its limits. Courts perform their interpretative role only when the two components of communication converge toward the same point: the text must lend itself to interpretation, and the lawmakers' intention must be clear from the context.

The wording of art. 9(1) is ambiguous. The words used are very general. What exactly is a "noise"? Is it a sound that could disturb the public peace? Or is it any sound that can be imagined? What does "can be heard from the outside" mean? Is a connection with a building necessary? Or would a cellular

sous des angles qui rejoignent à plusieurs égards les arguments soulevés en l'espèce : *Cheema c. Ross* (1991), 82 D.L.R. (4th) 213 (C.A.C.-B.); *R. c. Luciano* (1986), 34 M.P.L.R. 233 (C.A. Ont.); *R. c. Hadden*, [1983] 3 W.W.R. 661 (B.R. Sask.), conf. par [1984] 1 W.W.R. 384 (C.A. Sask.).

En l'espèce, il s'agit, non de faire une interprétation atténuée, mais plutôt de déterminer si, selon une interprétation juste du par. 9(1), cette disposition se limite à interdire les bruits qui interfèrent avec la jouissance paisible de l'environnement urbain. À notre avis, la prise en compte du libellé de la disposition ainsi que de son objectif et de son contexte, comme l'exigent les principes établis d'interprétation des lois, résout l'ambiguïté et permet de cerner la portée de la disposition. Les bruits doux et inoffensifs ne sont pas interdits comme le soutient le juge Binnie.

### 3.1.1.1 *Le texte du par. 9(1) du Règlement*

Tout acte de communication suppose deux éléments distincts indissociables : le texte et le contexte (Côté, p. 355). Certains domaines de l'activité gouvernementale sont plus propices à des textes précis, d'autres à des textes généraux. L'utilisation d'expressions générales en matière environnementale a été approuvée par la Cour dans *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031, et *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213. Le sujet se prête mal à un langage précis. Dans l'exercice d'interprétation, plus le texte choisi par le législateur sera général, plus le contexte sera important. L'exercice d'interprétation contextuelle comporte ses limites. Le tribunal n'endosse son rôle d'interprète que lorsque les deux éléments de la communication convergent vers une même direction : le texte s'y prête et l'intention du législateur se dégage clairement du contexte.

Le texte du par. 9(1) révèle des ambiguïtés. Les mots utilisés sont très généraux. Qu'est-ce exactement qu'un « bruit »? Est-ce un son susceptible de déranger la paix publique? Ou est-ce tout son qu'on puisse imaginer? Que veut dire « s'entend à l'extérieur »? Un lien avec un bâtiment est-il nécessaire?

14

15

16

telephone constitute sound equipment? The general language used by the lawmakers can be interpreted in many ways. This ambiguity can be resolved only by reviewing the context of art. 9(1).

### 3.1.1.2 *Context of Article 9(1) of the By-Law*

17 Having identified the ways in which the wording of art. 9(1) is ambiguous, we must now consider its context. The context of legislation involves a number of factors. The overall context in which a provision was adopted can be determined by reviewing its legislative history and inquiring into its purpose. The immediate context of art. 9(1) can be determined by analysing the By-law itself. This review will enable us to determine whether the City has the power to adopt the impugned provision. We will accordingly address each of these contextual indicia: history, purpose and the By-law itself.

18 We will begin our contextual analysis with the history of the By-law. Noise affects city dwellers in their everyday lives and was one of the earliest concerns of municipal governments. It has long been recognized that noise falls within the jurisdiction over nuisances: D. Langlois, “Le bruit et la fureur: les réglementations municipale et provinciale en matière de bruit”, in *Développements récents en droit municipal* (1992), 163. The regulation of noise has even been characterized as a primary focus of the municipal control of nuisances: L. Giroux, “Retour sur les compétences municipales en matière de nuisance”, in *Développements récents en droit de l’environnement* (1999), 299, at p. 303.

19 The City has had the authority to regulate nuisances since before Confederation. At that time, it could adopt by-laws “[f]or the good rule, peace, welfare . . . and for the prevention and suppression of all nuisances” (*Act to amend and consolidate the provisions of the Ordinance to incorporate the City and Town of Montreal*, S. Prov. C. 1851, 14 & 15 Vict., c. 128, s. LVIII). Noises were specifically regulated by reference to the preservation of public peace and good order (“No person shall

Ou est-ce qu’un téléphone cellulaire constituerait un appareil sonore? Les termes généraux utilisés par le législateur permettent des interprétations diverses. Cette ambiguïté ne peut être résolue que par une étude contextuelle du par. 9(1).

### 3.1.1.2 *Le contexte du par. 9(1) du Règlement*

Ayant identifié les ambiguïtés qui se dégagent du texte du par. 9(1), il nous faut donc considérer son contexte. Le contexte d’une loi comprend plusieurs éléments. L’historique d’une disposition et la recherche de l’objectif de la réglementation permettent de cerner le contexte global dans lequel la disposition est adoptée. L’analyse du Règlement lui-même permet de cerner le contexte immédiat du par. 9(1). Cet examen permet de déterminer si la Ville a le pouvoir d’adopter la disposition contestée. Nous aborderons donc chacun de ces indices contextuels : l’historique, l’objectif, et le Règlement lui-même.

Nous commençons notre analyse contextuelle avec l’historique de la réglementation. Le bruit touche les citoyens dans leur quotidien et les municipalités s’y sont très tôt intéressées. L’assujettissement du bruit à la compétence sur les nuisances est depuis longtemps reconnu : D. Langlois, « Le bruit et la fureur : les réglementations municipale et provinciale en matière de bruit », dans *Développements récents en droit municipal* (1992), 163. La réglementation du bruit est même qualifiée de champ de prédilection du contrôle municipal des nuisances : L. Giroux, « Retour sur les compétences municipales en matière de nuisance », dans *Développements récents en droit de l’environnement* (1999), 299, p. 303.

La Ville a été habilitée à réglementer les nuisances dès l’époque pré-confédérative. Elle pouvait alors adopter des règlements « [p]our le bon ordre, la paix, le bien-être [. . .] et pour la prévention et la suppression de toutes nuisances » (*Acte pour amender et consolider les dispositions de l’ordonnance pour incorporer la cité et ville de Montréal*, S. Prov. C. 1851, 14 & 15 Vict., ch. 128, art. LVIII). Les bruits ont ainsi été réglementés spécifiquement en référence à la protection de la paix

wilfully . . . use . . . any bell, horn, or bugle, or other sounding instrument”, *By-Law to Preserve Public Peace and Good Order* (in *Charter and By-laws of the City of Montreal* (1865), c. 23), s. 3). In 1899, in addition to its general power to maintain peace and order (*Act to revise and consolidate the charter of the city of Montreal*, S.Q. 1899, c. 58, art. 299, para. 1, and art. 299, para. 2(7)) and its power to prohibit nuisances (art. 299, para. 2(12)), the City was given the power to define what constituted a nuisance (art. 300(50)).

The first by-law encompassing all the provisions respecting noise was passed in 1937: *By-law concerning noise and to repeal, in whole or in part, certain by-laws* (By-law 1448, August 18, 1937). Article 5 of By-law 1448 prohibited sounds produced by sound equipment and projected outside buildings toward streets or public places. Given the time when the provision was adopted and the fact that it concerned sounds projected from a building into a public space, it is reasonable to conclude that the equipment to which the provision applied was equipment connected with the building. The purpose of the provision was apparently to prohibit sounds produced by equipment located inside a building at a volume such that a court could conclude that the person in control of the building intended the sounds to be heard by people in public spaces. The purpose of the prohibition was to preserve the peaceful nature of public spaces.

Article 5 of By-law 1448 was clearly the predecessor of art. 15.1.1 of the *By-law concerning noise* of 1976 (By-law 4996, June 21, 1976), which prohibited noise produced by an apparatus emitting sound outside a building. This provision, which was drafted more concisely, targeted equipment projecting sounds outside buildings. Article 15.1.1 of By-law 4996 is the predecessor of art. 9 of the By-law at issue in the instant case.

As can be seen from this brief overview of the By-law’s historical background, the City has been regulating noise for over a hundred years. Although the wording has been modified over the years, all

publique et au bon ordre (« Personne [. . .] de propos délibéré [. . .] ne se servira lui-même d’aucune cloche, cor ou trompette ou autre instrument résonnant », *Règlement pour pourvoir au maintien de la Paix Publique et du bon ordre* (dans *Charte et Règlements de la Cité de Montréal* (1865), ch. 23), sec. 3). En 1899, en plus de son pouvoir général d’assurer la paix et l’ordre (*Loi révisant et refondant la charte de la cité de Montréal*, S.Q. 1899, ch. 58, art. 299, al. 1, et art. 299, al. 2(7)) et de celui de prohiber les nuisances (art. 299, al. 2(12)), la Ville a été dotée du pouvoir de définir ce qu’est une nuisance (art. 300(50)).

Le premier règlement englobant toutes les dispositions sur le bruit est adopté en 1937 : *Règlement concernant le bruit et abrogeant, en tout ou en partie, certains règlements* (Règlement n° 1448, 18 août 1937). L’article 5 du Règlement n° 1448 prohibe les sons produits par un appareil sonore et projetés à l’extérieur d’un édifice, vers les rues ou places publiques. En raison de l’époque à laquelle cette disposition est adoptée et du fait qu’il s’agit de sons projetés d’un édifice vers un espace public, il est permis de conclure que les appareils alors visés sont ceux qui sont rattachés à l’édifice. Le but recherché paraît de toute évidence être de prohiber les sons produits par un appareil situé à l’intérieur d’un édifice, à un volume tel qu’un tribunal puisse conclure que l’exploitant de l’édifice cherchait à les faire entendre par les occupants des espaces publics. La prohibition vise à préserver le caractère paisible des espaces publics.

L’article 5 du Règlement n° 1448 est clairement à l’origine de l’art. 15.1.1 du *Règlement sur le bruit* de 1976 (Règlement n° 4996, 21 juin 1976) qui prohibe le bruit provenant d’un appareil sonore qui diffuse à l’extérieur des bâtiments. Rédigée plus sobrement, la disposition cible les appareils qui projettent des sons à l’extérieur des édifices. L’article 15.1.1 du Règlement n° 4996 est à la source de l’art. 9 du Règlement ici contesté.

Ce rapide survol de l’historique de la réglementation permet de constater que la Ville réglemente les bruits depuis plus de cent ans. La formulation de la disposition a été modifiée au cours des ans,

20

21

22

the provisions adopted since 1937 have had as their purpose the elimination of sounds emitted by sound equipment inside or outside a building at a volume such that they are audible and thus interfere with citizens' peaceful enjoyment of public spaces. The underlying objective of all these by-laws has been to preserve the peaceful nature of public spaces.

23

Having considered the historical context of art. 9(1) of the By-law, we will now turn to its purpose. Identifying the purpose of a regulation can be helpful in determining the meaning of a given word or expression. The Court has frequently done so to extend or restrict the apparent or literal scope of a provision: *McBratney v. McBratney* (1919), 59 S.C.R. 550; *Canadian Fishing Co. v. Smith*, [1962] S.C.R. 294; *Sidmay Ltd. v. Wehttam Investments Ltd.*, [1968] S.C.R. 828; *Berardinelli v. Ontario Housing Corp.*, [1979] 1 S.C.R. 275; *Rizzo & Rizzo Shoes*. Moreover, the Quebec Court of Appeal engaged in the same exercise in *Demers v. Saint-Laurent (Ville de)*, [1997] R.J.Q. 1892, when it concluded that [TRANSLATION] “the ‘nuisance’ referred to in s. 76 [of the *Environment Quality Act*, R.S.Q., c. Q-2] is limited to nuisances that are likely to affect the life, health, safety or welfare of the community” (p. 1895).

24

This approach is consistent with the approach to be followed in analysing a word or expression containing a latent ambiguity. “Noise” is one such word. The definitions of “noise” in dictionaries are broad, although they tend to mention that the word is often, but not necessarily, used in respect of unpleasant sounds. In French, the word “*bruit*” has an even broader meaning. It is defined as a [TRANSLATION] “[c]ombination of sounds produced by vibrations that can be perceived by hearing” (*Nouveau Larousse Encyclopédique* (2001), vol. 1, at p. 233). Hence, noise in itself is not necessarily a nuisance, but there is no contesting that it can be a nuisance.

25

The general expressions used in art. 9(1), namely “noise” and “can be heard from the outside”, have

mais les dispositions adoptées depuis 1937 visent l'élimination des sons qui émanent d'un appareil sonore, qui proviennent d'un édifice ou de l'extérieur d'un édifice, à un volume tel qu'ils puissent être entendus et donc interférer avec la jouissance paisible des espaces communs par les citoyens. Le but qui sous-tend tous ces règlements est de préserver le caractère paisible des espaces publics.

Ayant considéré le contexte historique du par. 9(1) du Règlement, nous nous tournons maintenant vers son objectif. L'identification de l'objectif de la réglementation est utile pour circonscrire le sens d'un mot ou d'une expression. La Cour y a eu fréquemment recours pour étendre ou restreindre la portée apparente ou littérale d'une disposition : *McBratney c. McBratney* (1919), 59 R.C.S. 550; *Canadian Fishing Co. c. Smith*, [1962] R.C.S. 294; *Sidmay Ltd. c. Wehttam Investments Ltd.*, [1968] R.C.S. 828; *Berardinelli c. Ontario Housing Corp.*, [1979] 1 R.C.S. 275; *Rizzo & Rizzo Shoes*. C'est d'ailleurs à cet exercice qu'a eu recours la Cour d'appel du Québec dans *Demers c. Saint-Laurent (Ville de)*, [1997] R.J.Q. 1892, lorsqu'elle a déterminé que « la “nuisance” à laquelle réfère l'art. 76 de la [*Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., ch. Q-2] se limite aux nuisances qui sont de nature à porter atteinte à la vie, à la santé, la sécurité ou le bien-être de la communauté » (p. 1895).

Cette approche rejoint le raisonnement sous-jacent à l'analyse des mots et expressions comportant une ambiguïté latente. Le mot « bruit » est un de ces mots. Le bruit est défini en français comme un « [e]nsemble des sons produits par des vibrations, perceptibles par l'ouïe » (*Nouveau Larousse Encyclopédique* (2001), vol. 1, p. 233). Ce mot a une portée très vaste. Les dictionnaires anglais attribuent aussi un sens large à son équivalent « *noise* », tout en mentionnant qu'il est souvent, mais pas toujours, utilisé pour désigner un son désagréable. Le bruit en lui-même n'est donc pas nécessairement une nuisance, et pourtant il est incontestable qu'il peut constituer une nuisance.

Les termes généraux employés au par. 9(1), soit les termes « bruit » et « qui s'entend de

an “open texture” (Côté, at p. 279), and their meaning is affected both by the underlying legislative objective and by their legal environment. The legal environment includes “all ideas related to the wording that Parliament can reasonably consider to be sufficiently common knowledge as to obviate mention in the enactment” (Côté, at p. 281).

It is in no municipality’s interest to place limits on activities engaged in by citizens that do not in any way interfere with their fellow citizens’ peaceful enjoyment. The purpose pursued by the municipality can only be to protect against noise pollution. This purpose gives content to the general language of the provision and makes the implicit component of legal communication explicit. In the case at bar, it is clear from the legislative purpose that the scope of art. 9(1) of the By-law does not include sounds resulting solely from human activity that is peaceable and respectful of the municipal community. This interpretation is the same as the one that flows from our historical analysis of the provision.

Bearing the legislative purpose in mind, we must now consider the By-law itself. The immediate context of the impugned provision, namely the other provisions of the By-law, is as important as its overall context. On this point, it should be noted that Quebec’s *Interpretation Act*, R.S.Q., c. I-16, entrenches the rule of contextual interpretation and specifies how it is to be applied:

**41.1** The provisions of an Act are construed by one another, ascribing to each provision the meaning which results from the whole Act and which gives effect to the provision.

Thus, the immediate context thus also serves to clarify the scope or meaning of a word, expression or provision.

In art. 9, the provision at issue in the instant case, the two words or expressions requiring interpretation, “noise” and “where they can be heard from the outside”, are framed by their context, which enables their meaning to be determined.

l’extérieur », ont une « texture ouverte » (Côté, p. 353) et sont modulés tant par l’objectif législatif qui les sous-tend que par l’environnement légal dans lequel ils se trouvent. Cet environnement légal comprend « toutes les idées liées au texte que le législateur peut présumer suffisamment connues des justiciables pour se dispenser d’avoir à les exprimer » (Côté, p. 356).

Aucune municipalité n’a intérêt à limiter les citoyens dans des activités qui n’interfèrent en rien avec la jouissance paisible de leurs concitoyens. L’objectif de la municipalité ne peut être que la protection contre la pollution sonore. Cet objectif permet de donner un contenu aux termes généraux de la disposition et d’explicitier l’élément implicite de la communication légale. En l’espèce, le recours à l’objectif législatif dicte d’exclure de la portée du par. 9(1) du Règlement les sons qui ne constituent que le résultat de l’activité humaine paisible et respectueuse de la communauté municipale. Cette interprétation est aussi celle dictée par notre analyse historique de la disposition.

Ayant à l’esprit l’objectif législatif, il importe maintenant d’examiner le Règlement lui-même. Le contexte immédiat de la disposition contestée, soit les autres dispositions du Règlement, est tout aussi important que le contexte global. À ce sujet, il est pertinent de noter que la *Loi d’interprétation* du Québec, L.R.Q., ch. I-16, consacre la règle de l’interprétation contextuelle et en précise la mécanique :

**41.1** Les dispositions d’une loi s’interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l’ensemble et qui lui donne effet.

Le contexte immédiat permet donc aussi de préciser la portée ou le sens d’un mot, d’une expression ou d’une disposition.

Dans l’art. 9 ici contesté, les deux mots ou expressions qui portent à interprétation, « bruit » et « lorsqu’il s’entend à l’extérieur », sont encadrés par leur contexte qui permet d’en cerner le sens.

26

27

28

29 The noise to which art. 9 applies is already qualified as being (1) produced by sound equipment, (2) inside a building or installed or used outside it and (3) audible from the outside. These three characteristics are cumulative.

30 Does the provision cover all noises produced by sound equipment that are heard from the outside? Obviously not, since this would not cover all three characteristics. The example given by Binnie J. of noise from a cellular phone is therefore outside the scope of art. 9(1), since it disregards the essential connection with a building, and therefore with the very text on which he claims to rely. An interpretation that did not take this connection into account would make the words “whether it is inside a building or installed or used outside” unnecessary, contrary to the principle of interpretation known as the rule of effectivity (Côté, at p. 277; s. 41.1 of the *Interpretation Act*). If the lawmakers went to the trouble of specifying the location of the sound equipment in relation to the building in art. 9(1) of the By-law, their intention was not to prohibit all noise produced by sound equipment without regard for this connection.

31 Other provisions of the By-law are also helpful in determining the lawmakers’ intention. The By-law (reproduced in the Appendix) contains a number of definitions that permit various types of noises to be identified. For example, a “noise with audible pure sounds” is defined as a “disruptive noise whose sound energy is concentrated around certain frequencies”. The expression “disruptive noise” is found in most of the definitions of types of noise. This explicit reference to the concept of disruption is consistent with the purpose identified above. The expression “disruptive noise” is itself defined as “a noise that can be detected as separate from the environmental noise and considered as a source for analysis purposes, and includes a noise defined as such in this article”. “Environmental noise” is the norm against which disruptive noise can be measured. “Environmental noise” is “a combination of usual noises from various sources, including noises that are exterior in origin, more or less regular in character, that can be detected within a given

Le bruit visé à l’art. 9 est déjà qualifié comme celui qui (1) provient d’un appareil sonore, (2) situé à l’intérieur d’un bâtiment ou installé ou utilisé à l’extérieur du bâtiment, et qui (3) est audible de l’extérieur. Ces trois caractéristiques sont cumulatives.

La disposition contestée couvre-t-elle tous les bruits provenant d’un appareil sonore qui sont entendus à l’extérieur? Non, évidemment, puisque cela ne couvre pas les trois caractéristiques. L’exemple donné par le juge Binnie du bruit d’un cellulaire est donc exclu de la portée du par. 9(1) puisqu’il fait abstraction du lien essentiel avec un bâtiment, donc du texte même sur lequel il prétend s’appuyer. Une interprétation qui ne tient pas compte de ce lien aurait pour effet de rendre les termes « qu’ils soient situés à l’intérieur d’un bâtiment ou qu’ils soient installés ou utilisés à l’extérieur » inutiles, contrairement au principe interprétatif de l’effet utile (Côté, p. 350; art. 41.1 de la *Loi d’interprétation*). Si le législateur a pris la peine de spécifier l’emplacement de l’appareil sonore par rapport au bâtiment au par. 9(1) du Règlement, c’est qu’il n’avait pas l’intention de prohiber tous les bruits produits par des appareils sonores sans égard à ce lien.

D’autres dispositions du Règlement aident aussi à cerner l’intention du législateur. Le Règlement (reproduit en annexe) comporte plusieurs définitions qui permettent d’identifier différents types de bruits. Ainsi, un « bruit comportant des sons purs audibles » est défini comme « un bruit perturbateur dont l’énergie acoustique est concentrée autour de certaines fréquences ». La notion de « bruit perturbateur » est d’ailleurs présente dans la majorité des définitions des différents bruits. Ce renvoi explicite à la notion de perturbation est cohérent avec l’objectif identifié plus tôt. L’expression « bruit perturbateur » est elle-même définie comme « un bruit repérable distinctement du bruit d’ambiance et considéré comme source aux fins d’analyse, et comprend un bruit défini comme tel au présent article ». Le « bruit d’ambiance » est la norme à laquelle le bruit perturbateur peut être mesuré. Le « bruit d’ambiance » est « un ensemble de bruits habituels de diverses provenances, y compris des bruits d’origine extérieure, à caractère plus ou moins régulier

period, excluding any disruptive noise”. Thus, the main characteristic of disruptive noise is that it stands out from environmental noise. Disruptive noise is noise that interferes with the peaceful use of urban spaces, and is distinguished from noise in the literal sense.

This concept of disruptive noise reappears in the provisions specific to noise in inhabited places, which are found in a section that includes arts. 9 and 11. Although the expression is not explicitly mentioned in art. 9, it is nevertheless integral to the provision. It should be noted that all the noises referred to in art. 9 entail some form of auditory interference. They are disruptive noises within the meaning of the By-law and do not need to be specifically identified as such (para. (2), siren; para. (3), percussion; para. (4), cries; etc.). It would be contrary to the principles of interpretation to disregard this undeniable contextual element by interpreting art. 9(1) in the abstract.

It follows that to apply art. 9(1) to all noises produced by sound equipment even if they do not interfere with the urban environment is inconsistent with the provision’s immediate context. All the noises covered by the prohibition under art. 9 have a disruptive effect on the urban environment, in accordance with the definition in the By-law. All these noises can be detected as separate from the environmental noise. A noise produced by sound equipment inside or outside a building can be heard from the outside only if it stands out from the environmental noise. The only acceptable interpretation is one that takes the context into account. Although disruption is not expressly mentioned in art. 9, this is because, in view of the types of noises to which the provision applies, it was considered unnecessary to refer explicitly to disruptive noise in each paragraph.

The historical and purposive analysis of the provision enabled us to determine that the lawmakers’ purpose was to control noises that interfere with peaceful enjoyment of the urban environment. The immediate context of art. 9 indicates that the concept of noise that adversely affects the enjoyment

et repérables dans un temps déterminé en dehors de tout bruit perturbateur ». La première caractéristique du bruit perturbateur est donc de se distinguer du bruit d’ambiance. Le bruit qui perturbe rejoint le bruit qui interfère avec l’utilisation paisible de l’espace urbain et se distingue du bruit pris dans un sens littéral.

Cette notion de bruit perturbateur est reprise dans les dispositions particulières au bruit dans les lieux habités, section qui inclut les art. 9 et 11. Bien que l’expression ne soit pas mentionnée de façon expresse à l’art. 9, elle en fait néanmoins partie intégrante. En effet, on remarque que tous les bruits ciblés à l’art. 9 comportent une interférence auditive. Ce sont des bruits perturbateurs au sens du Règlement sans qu’il soit nécessaire d’ajouter cette précision (par. 2, sirène; par. 3, percussion; par. 4, cris; etc.). Il serait contraire aux principes interprétatifs de faire abstraction de cet élément contextuel indéniable en interprétant le par. 9(1) de façon abstraite.

Il s’ensuit qu’appliquer le par. 9(1) à tous les bruits provenant d’appareils sonores, même s’ils n’ont pas pour effet de causer une interférence avec l’environnement urbain, est incompatible avec le contexte immédiat de la disposition. Tous les bruits ciblés par l’interdiction de l’art. 9 ont un effet perturbateur sur l’environnement urbain selon la définition qui en est donnée au Règlement. Tous ces bruits sont repérables distinctement du bruit d’ambiance. Si le bruit produit par un appareil sonore situé à l’intérieur ou à l’extérieur d’un bâtiment peut être entendu de l’extérieur, c’est qu’il se distingue du bruit d’ambiance. Seule une interprétation qui tient compte du contexte peut être retenue. Si la notion de perturbation n’est pas expressément mentionnée à l’art. 9, c’est qu’en raison des bruits ciblés, il n’a pas été jugé utile de la reprendre explicitement à chaque paragraphe.

L’analyse historique et téléologique a permis de déterminer que le but recherché par le législateur est le contrôle des bruits qui constituent une interférence avec la jouissance paisible de l’environnement urbain. Le contexte immédiat de l’art. 9 permet de faire ressortir que la notion de bruit qui

32

33

34

of the environment is implicit in art. 9 and that the activities prohibited under it are activities that produce noises that can be detected as separate from the environmental noise. This delimitation of the By-law's scope does not, as Binnie J. claims, constitute a judicial amendment that is inconsistent with the plain meaning of the provision. Rather, it is the result of a judicious interpretation that resolves the provision's ambiguity in accordance with the modern approach to interpretation.

35 Although art. 11 is mentioned in the pleadings, the parties did not address it specifically. Its scope is essentially linked to that of art. 9 and need not be discussed separately. All that remains to be determined is whether the City had the power to pass the By-law.

### 3.1.2 Power of the City to Adopt Article 9(1) of the By-law

36 It is not in dispute that the City has the power to define and prohibit nuisances. In adopting art. 9(1) of the By-law, the City was targeting noises that constitute a nuisance. We accordingly conclude that the City had the power to adopt art. 9(1) of the By-law.

37 In the Court of Appeal, the respondent successfully argued, based on a literal reading of this provision, that the City did not have the power to adopt it. Fish J.A. was of the view that the City could not [TRANSLATION] "argue that all amplified noise heard from outside, regardless of its nature or volume and of the time, the place or the presence of listeners, is in itself a nuisance" (para. 41). In his opinion, since the City [TRANSLATION] "does not have the power to define and prohibit nuisances that are not in fact nuisances, it has the authority to prohibit noise only if it reasonably delimits the cases in which noise will actually constitute a nuisance" (para. 49).

38 In our opinion, this approach fails to take into consideration the principles of the interpretation of legislation, according to which a contextual approach is required. It is no more than a literal analysis of the By-law. It also collapses a

nuit à la jouissance de l'environnement est implicite à l'art. 9 et que les activités qui y sont prohibées sont celles qui produisent un bruit repérable distinctement du bruit d'ambiance. Cette détermination de la portée du Règlement ne constitue pas, comme le prétend le juge Binnie, une modification judiciaire contraire au sens littéral de cette disposition, mais résulte plutôt d'une interprétation juste qui permet d'en résoudre l'ambiguïté selon la méthode d'interprétation moderne.

Même si l'art. 11 est mentionné aux actes de procédure, les parties n'en traitent pas spécifiquement. Sa portée est essentiellement liée à celle de l'art. 9 et il n'y a pas lieu d'en discuter de façon distincte. Reste à déterminer si la Ville avait le pouvoir d'adopter le Règlement.

### 3.1.2 Le pouvoir de la Ville d'adopter le par. 9(1) du Règlement

Il n'est pas contesté que la Ville a le pouvoir de définir et de prohiber les nuisances. En adoptant le par. 9(1) du Règlement, la Ville visait des bruits qui constituent une nuisance. Ainsi, nous concluons que la Ville avait le pouvoir d'adopter le par. 9(1) du Règlement.

L'intimée, se basant sur une interprétation littérale de cette disposition, a plaidé avec succès en Cour d'appel que la Ville n'a pas le pouvoir de l'adopter. Le juge Fish s'est dit d'avis que la Ville ne pouvait « prétendre que tout bruit amplifié entendu à l'extérieur, quelle qu'en soit la nature ou le volume, sans égard à l'heure, à l'endroit ou à la présence d'auditeurs, est en soi une nuisance » (par. 41). Selon lui, puisque la Ville « n'a pas le pouvoir de définir et de prohiber des nuisances qui n'en sont pas, dans le cas du bruit, donc, elle n'est habilitée à le prohiber que si elle circonscrit raisonnablement les cas où le bruit constituera effectivement une nuisance » (par. 49).

À notre avis, cette façon d'aborder la question omet de prendre en considération les règles d'interprétation législative qui dictent une interprétation contextuelle. Elle est limitée à une analyse littérale du Règlement. Elle escamote aussi la distinction

distinction between the existence of the power to regulate and the exercise of that power, and does not show the City the deference it is owed with respect to the exercise of its powers.

### 3.1.2.1 *Distinction Between Existence and Exercise of the Power*

Something is missing from the Court of Appeal's statement of principle that the City "does not have the power to define and prohibit nuisances that are not in fact nuisances" (para. 41). When a court hears an argument based on this statement, the first step of its analysis is to determine whether the municipality has the power to define a nuisance. If the municipality does have this power, the court must determine whether the power was exercised in a manner consistent with the delegated powers.

In the instant case, since arts. 517 and 520(72) of the Charter of the City (reproduced in the Appendix) clearly confer the power to regulate and define nuisances on the City, the review to be conducted relates not to the existence of the regulatory power but to its exercise.

### 3.1.2.2 *Review of the Exercise of the Regulatory Power*

The rules governing the exercise of regulatory powers are well known (*Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91 (Div. Ct.); *Hamilton (City of) v. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 S.C.R. 239; *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231). The intervention of courts in this sphere has been marked by great deference. Only an exercise of power in bad faith or for improper or unreasonable purposes will justify judicial review (*Kruse; Montréal (City of) v. Beauvais* (1909), 42 S.C.R. 211; *Associated Provincial Picture Houses, Ltd. v. Wednesbury Corp.*, [1947] 2 All E.R. 680 (C.A.); *Juneau v. Québec (Ville de)*, [1991] R.J.Q. 2781 (C.A.); *Shell Canada Products; Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 S.C.R. 368).

Recourse to the power to define is helpful because it simplifies the task of those who must apply a by-law. Thus, when an activity is defined as

entre l'existence du pouvoir de réglementation et son exercice et elle fait défaut d'accorder à la Ville la déférence qui lui est due dans l'exercice de ses pouvoirs.

### 3.1.2.1 *Distinction entre existence et exercice du pouvoir*

L'énoncé de principe de la Cour d'appel suivant lequel la Ville « n'a pas le pouvoir de définir et de prohiber des nuisances qui n'en sont pas » (par. 41) constitue, en réalité, une élision. La première étape de l'analyse par le tribunal saisi d'un argument fondé sur cet énoncé consiste à déterminer si la municipalité est dotée du pouvoir de définir une nuisance. Si un tel pouvoir existe, le tribunal doit vérifier s'il a été exercé conformément aux pouvoirs délégués.

En l'espèce, comme l'art. 517 et le par. 520(72) de la Charte de la Ville (cités en annexe) confèrent clairement à la Ville le pouvoir de réglementer et de définir les nuisances, l'examen qui s'impose doit porter non sur l'existence du pouvoir de réglementation mais sur son exercice.

### 3.1.2.2 *Contrôle de l'exercice du pouvoir de réglementation*

Les règles régissant l'exercice du pouvoir de réglementation sont bien connues (*Kruse c. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91 (Div. Ct.); *Hamilton (City of) c. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 R.C.S. 239; *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231). Une grande déférence marque l'intervention des tribunaux dans ce domaine. Seul un exercice de mauvaise foi, ou à des fins illégitimes ou déraisonnables, justifiera la révision judiciaire (*Kruse; Montreal (City of) c. Beauvais* (1909), 42 R.C.S. 211; *Associated Provincial Picture Houses, Ltd. c. Wednesbury Corp.*, [1947] 2 All E.R. 680 (C.A.); *Juneau c. Québec (Ville de)*, [1991] R.J.Q. 2781 (C.A.); *Produits Shell; Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368).

Le recours au pouvoir de définition est utile parce qu'il simplifie la tâche des intervenants qui doivent appliquer un règlement. Ainsi, lorsqu'une

39

40

41

42

a nuisance, a citizen, a municipal officer or a judge, as the case may be, knows exactly what obligations are imposed by the municipal by-law. The standard is clear. However, this does not mean that the power to define is unlimited. For example, a municipality may not use its power to define a nuisance in place of its zoning power, thereby indirectly prohibiting an activity that would otherwise be authorized (*Saint-Michel-Archange (Municipalité de) v. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.), at p. 881). Nor may it, in exercising its power to regulate nuisances, set standards that are unreasonable (*Laval (Ville) v. Prince*, [1996] Q.J. No. 58 (QL) (C.A.)).

43 The City's intention to exercise the power conferred on it by art. 520(72) of its charter to define and abate nuisances is clear from the wording of art. 2 of the By-law. The use of the expression "constitutes a nuisance" expressly bases the By-law on the provision authorizing the definition of nuisances:

2. Noise whose sound pressure level is greater than the maximum set by ordinance, or noise specifically prohibited under this by-law, constitutes a nuisance and is prohibited as being contrary to peace and order.

44 The purpose of art. 2 of the By-law is to define certain types of noise as nuisances and to prohibit them. Article 2 refers to noises that are specifically prohibited, and the type of noise referred to in the impugned provision is among them. The wording of the By-law lends itself to a contextual analysis in order to determine what types of noise might be prohibited by art. 9(1).

45 To control noise, the City chose to target certain types of sounds that are more likely to stand out over other environmental noise. Targeting noises is of course consistent with the City's delegated power to regulate and define nuisances. A number of characteristics are accordingly used to identify certain noises: sound pressure level greater than the standard determined by ordinance (art. 8 of the By-law), needless use of a siren in a motor vehicle (art. 6(3) of the By-law), and so on. It is in this

activité est définie comme une nuisance, le citoyen, l'officier municipal ou le juge, selon le cas, connaissent avec précision les obligations imposées par le règlement municipal. La norme est claire. Cela ne veut cependant pas dire que le pouvoir de définition est illimité. Une municipalité ne peut, par exemple, utiliser son pouvoir de définir une nuisance au lieu d'exercer son pouvoir de zoner et ainsi prohiber de façon détournée une activité par ailleurs autorisée (*Saint-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.), p. 881). Elle ne peut non plus, dans l'exercice de son pouvoir de réglementer les nuisances, décréter des normes déraisonnables (*Laval (Ville) c. Prince*, [1996] A.Q. n° 58 (QL) (C.A.)).

La volonté de la Ville de se prévaloir du pouvoir de définir, prohiber et supprimer les nuisances, que lui confère le par. 520(72) de sa charte, ressort de la formulation de l'art. 2 du Règlement. Le Règlement s'appuie explicitement sur la disposition permettant de définir les nuisances en utilisant l'expression « constitue une nuisance » :

2. Le bruit dont le niveau de pression acoustique est supérieur au maximum fixé par ordonnance ou celui qui est spécifiquement prohibé par le présent règlement constitue une nuisance et est interdit comme étant contraire à la paix et à l'ordre publics.

L'objet de l'art. 2 du Règlement est de définir certains types de bruits comme une nuisance et de les prohiber. Cet article renvoie à des bruits spécifiquement prohibés et le bruit décrit dans la disposition contestée en fait partie. Le texte utilisé dans le Règlement se prête à l'analyse contextuelle pour déterminer quels types de bruits sont susceptibles d'être prohibés par le par. 9(1).

Pour contrôler le bruit, la Ville a choisi de cibler certains types de sons qui sont plus susceptibles de ressortir de l'ensemble des autres bruits ambiants. Cibler les bruits s'inscrit naturellement dans le pouvoir délégué à la Ville de réglementer et de définir les nuisances. Plusieurs caractéristiques sont ainsi utilisées pour identifier certains bruits : niveau de pression acoustique supérieur à la norme fixée par ordonnance (art. 8 du Règlement); utilisation inutile d'une sirène dans un véhicule automobile (par. 6(3))

context that the City prohibited noise that can be heard from outside a building and is produced by sound equipment.

The prohibition is not absolute. Although art. 9(1) appears to be broad in scope, as we saw in the contextual analysis of the provision, it must not be interpreted literally. The provision applies only to sounds that stand out over the environmental noise. Also, art. 20 of the By-law enables the executive committee to issue ordinances authorizing the emission of the types of noise in question in certain circumstances or on special occasions. Numerous authorizations have been granted for this purpose.

As Giroux points out, at p. 316, the line between protecting the peace and the desire to ensure conformity is sometimes a fine one. In light of this tension, the courts must bear in mind that the responsibility for controlling noise rests with the municipality, and they must not supplant the municipal council to impose their views (*Sablères Laurentiennes Ltée v. Ste-Adèle (Ville de)*, [1989] R.L. 486 (Que. C.A.)). A court must show great deference in reviewing a municipal by-law adopted pursuant to the City's powers. Municipal councils are made up of elected representatives who are accountable to their constituents, and the courts have recognized that municipalities have broad discretion in exercising their regulatory powers.

Tolerance of noise varies from one individual to another. The adoption of an objective standard, be it the sound pressure level or the source of the noise, makes it easier to apply the By-law. Unless the standard or the medium in question shows that the power has been exercised unreasonably, the court must show deference. Limiting the intensity of certain specific noises and eliminating those noises are two means to the same end, that is, maintaining a level that is acceptable to municipal officials. It is up to the City to choose the means. The City's decision to prohibit, except with special permission, all noise produced by sound equipment, whether located inside a building or installed or used outside, that can be heard from the outside does not

du Règlement); etc. C'est dans cette veine que la Ville a prohibé le bruit audible de l'extérieur d'un bâtiment et produit au moyen d'un appareil sonore.

La prohibition n'est pas absolue. Malgré une portée en apparence large, comme nous l'avons vu à l'occasion de l'analyse contextuelle du par. 9(1), cette disposition ne doit pas être interprétée de façon littérale. Elle ne couvre que les sons qui ressortent du bruit d'ambiance. L'article 20 du Règlement permet aussi au comité exécutif d'autoriser, par ordonnance, l'émission des sons en question en certaines circonstances ou occasions spéciales. De nombreuses autorisations sont ainsi accordées.

Comme le souligne Giroux à la p. 316, la frontière entre la protection de la tranquillité publique et la volonté d'assurer le conformisme est parfois mince. Tenant compte de cette tension, les tribunaux doivent conserver à l'esprit que la responsabilité de contrôler le bruit demeure celle des municipalités et ne doivent pas se substituer aux conseils municipaux pour imposer leurs vues (*Sablères Laurentiennes Ltée c. Ste-Adèle (Ville de)*, [1989] R.L. 486 (C.A. Qué.)). L'examen de la réglementation municipale adoptée dans le cadre des compétences de la Ville fait appel à un degré élevé de déférence de la part du tribunal. Les conseils municipaux sont composés de représentants élus qui sont responsables devant leurs commettants et les tribunaux reconnaissent la large discrétion des municipalités dans l'exercice de leurs pouvoirs réglementaires.

La tolérance au bruit varie d'un individu à un autre. Le recours à une norme objective, qu'il s'agisse du niveau de pression acoustique ou de l'identification de la source du bruit, facilite l'application du Règlement. À moins que la norme ou le médium ciblé ne révèle un exercice déraisonnable, le tribunal doit faire preuve de déférence. Restreindre l'intensité de certains bruits spécifiques ou les éliminer permet d'atteindre la même fin, soit celle de maintenir un niveau acceptable aux oreilles des élus municipaux. Le choix des moyens demeure celui de la Ville. Le choix fait par la Ville de supprimer, sauf permission spéciale, les sons émanant d'un appareil sonore, qu'il soit situé à l'intérieur d'un bâtiment ou qu'il soit installé ou utilisé

46

47

48

exceed the City's regulatory power and in no way constitutes an unreasonable or improper exercise of that power.

49 The City also submitted that the By-law could be based on its power to ensure peace and public order. In light of our conclusion, it is unnecessary to turn to that provision to find that the By-law is valid. A few comments are in order, though.

50 It is well established that a municipal by-law may have more than one aspect and more than one purpose. Consequently, a by-law may have more than one enabling provision (*Arcade Amusements*, at p. 382). It is also possible for a single enabling provision, in particular a general provision such as art. 516 of the Charter of the City, to authorize provisions with multiple purposes.

51 This being said, to restate the Court's words in *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674, at p. 693, there are many limits on a municipality's general power to adopt by-laws to ensure peace, order and the welfare of its citizens. In particular, when specific powers have been provided for, the general power should not be used to extend the clear scope of the specific provisions. In *Greenbaum* (at p. 693), the Court agreed with Middleton J.A. of the Ontario Court of Appeal in *Morrison v. Kingston* (1937), 69 C.C.C. 251. At p. 255 of that decision, Middleton J.A. had given a general description of the limits on a municipality's regulatory powers:

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

à l'extérieur, et audibles à l'extérieur n'excède pas son pouvoir de réglementation et ne constitue nullement un exercice déraisonnable ou irrégulier de ce pouvoir.

La Ville a aussi plaidé que le Règlement pouvait prendre appui sur son pouvoir d'assurer la paix et l'ordre publics. Compte tenu de notre conclusion, il n'est pas nécessaire de recourir à cette disposition pour conclure à la validité du Règlement. Quelques remarques s'imposent cependant.

Il est acquis qu'un règlement municipal peut comporter plusieurs aspects et poursuivre plusieurs finalités. Conséquemment, un règlement peut relever de plus d'une disposition habilitante (*Arcade Amusements*, p. 382). Il est également possible qu'une même disposition habilitante, notamment une disposition générale comme celle édictée à l'art. 516 de la Charte de la Ville, puisse permettre des dispositions à finalités diverses.

Cela dit, pour reprendre les propos de la Cour dans l'arrêt *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674, p. 693, le pouvoir général de la municipalité d'adopter des règlements pour assurer la paix, l'ordre et le bien-être des citoyens est assujéti à plusieurs limites. Notamment, lorsque des pouvoirs spécifiques sont prévus, le pouvoir général ne devrait pas être utilisé pour étendre la portée précise des dispositions particulières. Dans *Greenbaum*, la Cour adopte (p. 693) les propos du juge Middleton de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Morrison c. Kingston* (1937), 69 C.C.C. 251. Celui-ci décrit, à la p. 255, les limites aux pouvoirs de réglementation d'une municipalité qui sont exprimées en termes généraux :

[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 assujétiés à la mesure législative provinciale. La troisième limite réside, à

subjects falling within the ambit of local government are left to the general provisions of s. 259 [now s. 130]. 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. [Emphasis added.]

The Court's remarks in *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, [2001] 2 S.C.R. 241, 2001 SCC 40, at para. 22, also support this principle. In that case, the Court upheld the validity of a provision regulating the use of pesticides on the basis of a general power. However, the majority, *per* L'Heureux-Dubé J., stated that while such general powers may apply where no specific power has been granted (para. 21), they "do not confer an unlimited power" (para. 20). The Court thus recognized that the purpose of such provisions is to "allow municipalities to respond expeditiously to new challenges facing local communities, without requiring amendment of the provincial enabling legislation" (para. 19). It seems clear that there is no need to resort to a general power if a specific power exists.

In the case at bar, the Charter of the City has two specific provisions — one relating to nuisances and the other to public order, peace and safety — in addition to the general residual power.

Thus, the City may base the By-law on its power to define and regulate nuisances pursuant to arts. 517(l) and 520(72) of the Charter of the City. The general power under art. 516 to ensure peace, order and good government and the welfare of citizens cannot be used to justify the exercise of its regulatory power, because there is a specific provision that applies.

Having concluded that arts. 9(1) and 11 of the By-law are within the delegated power of the City,

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. 130]. 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. [Nous soulignons.]

Les propos tenus par la Cour dans l'arrêt *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 2001 CSC 40, par. 22, appuient également ce principe. Dans cette affaire, la Cour a reconnu la validité d'une disposition réglementant l'utilisation des pesticides en se fondant sur l'octroi d'un pouvoir général. La majorité, sous la plume de la juge L'Heureux-Dubé, a toutefois énoncé que, quoiqu'ils puissent suppléer à l'absence de l'octroi d'un pouvoir spécifique (par. 21), de tels pouvoirs généraux ne « confèrent pas un pouvoir illimité » (par. 20). La Cour reconnaissait ainsi que le but de telles dispositions est de « permett[re] aux municipalités de relever rapidement les nouveaux défis auxquels font face les collectivités locales sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi provinciale habilitante » (par. 19). Il paraît évident que le recours au pouvoir général n'est pas nécessaire s'il existe un pouvoir spécifique.

Or, en l'espèce, la Charte de la Ville comporte deux dispositions spécifiques, l'une portant sur les nuisances et l'autre sur l'ordre, la paix et la sécurité publics, en plus de l'habilitation générale résiduelle.

La Ville peut donc fonder le Règlement sur son pouvoir de définir et de réglementer les nuisances prévu aux par. 517(l) et 520(72) de la Charte de la Ville. Le pouvoir général d'assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être des citoyens, prévu à l'art. 516, ne peut justifier l'exercice de son pouvoir réglementaire parce qu'une disposition spécifique est prévue.

Après avoir conclu que le par. 9(1) et l'art. 11 du Règlement relèvent du pouvoir délégué de la Ville,

52

53

54

55

we must consider the second issue: whether these provisions violate the *Canadian Charter*. We must first decide whether the provisions of the By-law violate s. 2(b) of the *Canadian Charter*. If they do, we must then consider whether this violation is justified under s. 1 of the *Canadian Charter*.

### 3.2 Does Article 9(1) of the By-law Infringe Section 2(b) of the Canadian Charter?

56

Does the City's prohibition on amplified noise that can be heard from the outside infringe s. 2(b) of the *Canadian Charter*? Following the analytic approach of previous cases, the answer to this question depends on the answers to three other questions. First, did the noise have *expressive content*, thereby bringing it within s. 2(b) protection? Second, if so, does the *method or location* of this expression remove that protection? Third, if the expression is protected by s. 2(b), does the By-law *infringe* that protection, either in purpose or effect? See *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927.

57

The first two questions relate to whether the expression at issue in this case falls within the protected sphere of s. 2(b). They are premised on the distinction made in *Irwin Toy* between content (which is always protected) and "form" (which may not be protected). While this distinction may sometimes be blurred (see, e.g., *Irwin Toy*, p. 968; *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712, at p. 748), it is useful in cases such as this, where method and location are central to determining whether the prohibited expression is protected by the guarantee of free expression.

#### 3.2.1 Expressive Content

58

The first question is whether the noise emitted by a loudspeaker from inside the club had expressive content. The answer must be yes. The loudspeaker sent a message into the street about the show going

nous devons examiner la deuxième question : ces dispositions contreviennent-elles à la *Charte canadienne*? Nous devons d'abord décider si les dispositions du Règlement adopté par la Ville vont à l'encontre de l'al. 2b) de la *Charte canadienne*. Dans l'affirmative, nous devons ensuite nous demander si cette atteinte est justifiée au sens de l'article premier de la *Charte canadienne*.

### 3.2 Le paragraphe 9(1) du Règlement contrevient-il à l'al. 2b) de la Charte canadienne?

L'interdiction par la Ville du bruit amplifié qui s'entend à l'extérieur va-t-elle à l'encontre de l'al. 2b) de la *Charte canadienne*? Selon l'approche analytique définie dans les arrêts antérieurs, la réponse à cette question dépend de la réponse donnée à trois autres questions. Premièrement, le bruit a-t-il le *contenu expressif* nécessaire pour entrer dans le champ d'application de la protection offerte par l'al. 2b)? Deuxièmement, dans l'affirmative, le *lieu ou le mode* d'expression ont-ils pour effet d'écartier cette protection? Troisièmement, si l'activité expressive est protégée par l'al. 2b), le Règlement, de par son objet ou son effet, *porte-il atteinte* au droit protégé? Voir *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927.

Les deux premières questions sont rattachées à celle de savoir si l'activité expressive entre dans le champ de protection de l'al. 2b). Elles s'appuient sur la distinction établie dans *Irwin Toy* entre le contenu (qui est toujours protégé) et la « forme » (qui ne l'est pas nécessairement toujours). Bien que cette distinction puisse parfois être floue (voir p. ex. *Irwin Toy*, p. 968; *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, p. 748), elle est utile dans des situations comme celle qui nous occupe, où le mode et le lieu sont au centre de la question de savoir si l'activité expressive interdite est protégée par la garantie de liberté d'expression.

#### 3.2.1 Le contenu expressif

Il s'agit en premier lieu de savoir si les sons émis par le haut-parleur, reproduisant ce qui se passait à l'intérieur du bar, avaient un contenu expressif. Une réponse affirmative s'impose. Le haut-parleur

on inside the club. The fact that the message may not, in the view of some, have been particularly valuable, or may even have been offensive, does not deprive it of s. 2(b) protection. Expressive activity is not excluded from the scope of the guarantee because of its particular message. Subject to objections on the ground of method or location, as discussed below, all expressive activity is presumptively protected by s. 2(b): see *Irwin Toy*, at p. 969; *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697, at p. 729.

It is clear that noise emitted by loudspeakers from buildings onto the street can have expressive content, and in this case it did. Therefore, the first part of the test in *Irwin Toy* is met and a *prima facie* case for s. 2(b) protection is established.

### 3.2.2 Excluded Expression

Expressive activity may fall outside the scope of s. 2(b) protection because of how or where it is delivered. While all expressive *content* is worthy of protection (see *Irwin Toy*, at p. 969), the *method or location* of the expression may not be. For instance, this Court has found that violent expression is not protected by the *Canadian Charter: Irwin Toy*, at pp. 969-70. Violence is not excluded because of the message it conveys (no matter how hateful) but rather because the method by which the message is conveyed is not consonant with *Charter* protection.

This case raises the question of whether the *location* of the expression at issue causes the expression to be excluded from the scope of s. 2(b): see *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*, [1991] 1 S.C.R. 139, *per* Lamer C.J. Property may be private or public. Public property is government-owned. In this case, although the loudspeaker was located on the respondent's private property, the sound issued onto the street, a public space owned by the government. One aspect

transmettait un message dans la rue au sujet du spectacle présenté à l'intérieur du bar. Le fait que, de l'avis de certains, ce message ait été sans grande valeur ou même offensant, ne le prive pas de la protection de l'al. 2b). Une activité expressive n'est pas exclue du champ d'application de cette garantie en raison du message particulier transmis. Sous réserve des objections fondées sur le mode ou le lieu, dont il sera question plus loin, toute activité expressive est présumée protégée par l'al. 2b) : voir *Irwin Toy*, p. 969; *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697, p. 729.

Il est évident que le bruit émis dans la rue au moyen de haut-parleurs à partir d'un édifice peut avoir un contenu expressif, et c'était le cas en l'espèce. Par conséquent, la situation qui nous est soumise satisfait au premier élément du critère formulé dans *Irwin Toy* et la preuve *prima facie* de l'application de la garantie prévue par l'al. 2b) est établie.

### 3.2.2 Exclusion de l'activité expressive

L'activité expressive peut néanmoins être exclue du champ d'application de la protection offerte par l'al. 2b) en raison de la façon dont elle s'exerce ou du lieu où elle se déroule. Bien que tout *contenu* expressif mérite d'être protégé (voir *Irwin Toy*, p. 969), ce n'est pas toujours le cas du *lieu* ou du *mode* d'expression. Ainsi, la Cour a conclu que la violence comme forme d'expression n'est pas protégée par la *Charte canadienne : Irwin Toy*, p. 969-970. La violence n'est pas exclue en raison du message qu'elle transmet (si haineux puisse-t-il être), mais parce que le mode de transmission de ce message est en dissonance avec la protection offerte par la *Charte canadienne*.

Dans le présent pourvoi, il faut déterminer si, en raison du *lieu* où elle se déroule, l'activité expressive en cause doit être exclue de la portée de l'al. 2b) : voir *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139, le juge en chef Lamer. Une propriété peut être privée ou publique. Les propriétés publiques appartiennent à une administration publique. En l'espèce, bien que le haut-parleur ait été placé sur la propriété privée de l'intimée, le son était émis dans la rue, un endroit

59

60

61

of free expression is the right to express oneself in certain public spaces. Thus, the public square and the speakers' corner have by tradition become places of protected expression. The question here is whether s. 2(b) of the *Canadian Charter* protects not only what the appellants were doing, but their right to do it *in the place where they were doing it*, namely a public street.

62 Section 2(b) protection does not extend to all places. Private property, for example, will fall outside the protected sphere of s. 2(b) absent state-imposed limits on expression, since state action is necessary to implicate the *Canadian Charter*. Public property, however, may be more problematic since, by definition, it implicates the state. Two countervailing arguments, both powerful, are pitted against each other where the issue is expression on public property.

63 The argument for s. 2(b) protection on all public property focuses on ownership. It says the critical distinction is between government-owned places and other places. The government as the owner of property controls it. It follows that restrictions on the use of public property for expressive purposes are "government acts". Therefore, it is argued, the government is limiting the right to free expression guaranteed by s. 2(b) of the *Canadian Charter* and must justify this under s. 1.

64 The argument against s. 2(b) protection on at least some government-owned property, by contrast, focuses on the distinction between public use of property and private use of property. Regardless of the fact that the government owns and hence controls its property, it is asserted, many government places are essentially private in use. Some areas of government-owned property have become recognized as public spaces in which the public has a right to express itself. But other areas, like private offices and diverse places of public business,

public appartenant à une administration publique. L'un des aspects de la liberté d'expression est le droit de s'exprimer dans certains endroits publics. Ainsi, la place et la tribune publiques sont devenues, par tradition, des lieux où l'expression est protégée. Il s'agit en l'espèce de savoir si l'al. 2b) de la *Charte canadienne* protège non seulement l'activité à laquelle se sont livrés les appelants, mais également leur droit de s'y livrer *là où ils s'y sont livrés*, c'est-à-dire sur une voie publique.

La protection de l'al. 2b) ne s'étend pas à tous les lieux. Une propriété privée, par exemple, n'entre pas dans le champ d'application de l'al. 2b), à moins que l'État n'y impose une limite à l'expression, car seul un acte de l'État peut enclencher l'application de la *Charte canadienne*. Une propriété publique peut, cependant, être plus problématique puisque, par définition, elle est liée à l'État. Deux arguments contradictoires, l'un et l'autre puissants, s'opposent lorsque l'expression sur une propriété publique est en cause.

L'argument favorable à l'application de la protection de l'al. 2b) à l'intérieur de toute propriété publique est axé sur l'identité du propriétaire. Cet argument accorde une importance fondamentale à la distinction entre les endroits appartenant à l'État et les autres endroits. À titre de propriétaire, l'État exerce un contrôle sur ses propriétés. Il s'ensuit que les limites à l'utilisation d'une propriété publique à des fins d'expression sont des « actes de l'État ». Par conséquent, soutient-on, l'État restreint la liberté d'expression garantie par l'al. 2b) de la *Charte canadienne* et doit justifier cette atteinte au sens de l'article premier.

L'argument défavorable à l'application de la protection de l'al. 2b) à l'intérieur d'au moins certaines propriétés appartenant à l'État est, à l'opposé, axé sur la distinction entre l'usage public et l'usage privé de la propriété. Indépendamment du fait que l'État soit propriétaire d'un endroit et, de ce fait, le contrôle, de nombreuses propriétés de l'État sont essentiellement privées quant à leur usage. Certains espaces situés dans des propriétés appartenant à l'État sont maintenant reconnus comme des endroits publics où la population a le droit de

have never been viewed as available spaces for public expression. It cannot have been the intention of the drafters of the *Canadian Charter*, the argument continues, to confer a *prima facie* right of free expression in these essentially private spaces and to cast the onus on the government to justify the exclusion of public expression from places that have always and unquestionably been off-limits to public expression and could not effectively function if they were open to the public.

In *Committee for the Commonwealth of Canada*, six of seven judges endorsed the second general approach, although they adopted different tests for determining whether the government-owned property at issue was public or private in nature. Lamer C.J., supported by Sopinka and Cory JJ., advocated a test based on whether the primary function of the space was compatible with free expression. McLachlin J., supported by La Forest and Gonthier JJ., proposed a test based on whether expression in the place at issue served the values underlying the s. 2(b) free speech guarantee. L'Heureux-Dubé J. opted for the first approach and went directly to s. 1.

In this case, as in *Ramsden v. Peterborough (City)*, [1993] 2 S.C.R. 1084, we are satisfied that on any of the tests proposed in *Committee for the Commonwealth of Canada*, the emission of noise onto a public street is protected by s. 2(b). The activity is expressive. The evidence does not establish that the method and location at issue here — a building-mounted amplifier emitting noise onto a public street — impede the function of city streets or fail to promote the values that underlie the free expression guarantee.

This method of expression is not repugnant to the primary function of a public street, on the test

s'exprimer. Mais d'autres endroits, comme des bureaux privés et différents endroits affectés aux affaires de l'État, n'ont jamais été considérés comme des lieux ouverts à l'expression publique. Toujours selon cet argument, il est impossible que les rédacteurs de la *Charte canadienne* aient eu l'intention de conférer un droit *prima facie* à la liberté d'expression dans ces endroits essentiellement privés et d'imposer à l'État le fardeau de justifier l'exclusion de l'expression publique dans des endroits d'où celle-ci est depuis toujours et incontestablement exclue et qui ne pourraient remplir efficacement leur fonction s'ils étaient ouverts au public.

Dans *Comité pour la République du Canada*, six des sept juges ont adopté cette deuxième façon d'aborder la question, bien qu'ils aient retenu des critères différents pour déterminer si la propriété publique en cause était de nature publique ou privée. Le juge en chef Lamer, avec l'appui des juges Sopinka et Cory, a préconisé l'application d'un critère fondé sur la question de savoir si la fonction principale du lieu était compatible avec la liberté d'expression. La juge McLachlin, avec l'appui des juges La Forest et Gonthier, a proposé un critère fondé sur la question de savoir si l'expression dans le lieu en cause favorisait les valeurs sous-jacentes à la liberté d'expression que garantit l'al. 2b). La juge L'Heureux-Dubé a quant à elle opté pour la première solution et est passée directement à l'application de l'article premier.

Dans le présent pourvoi, nous sommes convaincues que, comme dans l'affaire *Ramsden c. Peterborough (Ville)*, [1993] 2 R.C.S. 1084, quel que soit le critère choisi parmi ceux proposés dans *Comité pour la République du Canada*, l'émission de bruit sur une voie publique est protégée par l'al. 2b). Cette activité est expressive. La preuve n'établit pas que le mode d'expression et le lieu en cause — l'émission sur une voie publique de bruits amplifiés par un haut-parleur installé sur un édifice — font obstacle à la fonction des rues de la municipalité ou ne favorisent pas les valeurs sous-jacentes à la liberté d'expression.

Ce mode d'expression n'est pas inconciliable avec la fonction principale d'une voie publique,

65

66

67

of Lamer C.J. Streets provide means of passing and accessing adjoining buildings. They also serve as venues of public communication. However one defines their function, emitting noise produced by sound equipment onto public streets seems not in itself to interfere with it. If sound equipment were being used in a way that prevented people from using the street for passage or communication, the answer might be different: see, e.g., *MacMillan Bloedel Ltd. v. Simpson* (1994), 89 C.C.C. (3d) 217 (B.C.C.A.). However, the evidence here does not establish this.

68 The method and location of the expression also arguably serve the values that underlie the guarantee of free expression, on the approach advocated by McLachlin J. Amplified emissions of noise from buildings onto a public street could further democratic discourse, truth finding and self-fulfillment. Again, if the evidence showed that the amplification inhibited passage and communication on the street, the situation might be different. The argument that the emissions of noise onto a public street in this case did not serve the values underlying the freedom of expression rests on its content, and cannot be considered in addressing the issue of whether the method or location of the expression itself is inimical to s. 2(b).

69 Finally, on the analysis of L'Heureux-Dubé J. in *Committee for the Commonwealth of Canada*, the expressive content of the noise mandates the conclusion that it is protected by s. 2(b) and propels the analysis directly into s. 1, where justification is the issue.

70 It follows that here, as in *Ramsden*, it is unnecessary to revisit the question of which of the divergent approaches to the issue of expression on public property should be adopted. However, since we are requested to clarify the test, we offer the following views.

71 We agree with the view of the majority in *Committee for the Commonwealth of Canada* that

selon le critère établi par le juge en chef Lamer. Les rues permettent de circuler et d'accéder aux édifices qui les bordent. Elles servent aussi de lieux de communication pour le public. Peu importe comment on définit la fonction des rues, la simple émission de bruit produit au moyen d'appareils sonores ne semble pas l'entraver. Si le matériel sonore était utilisé de façon à empêcher les gens d'utiliser la rue pour circuler ou pour communiquer, la réponse pourrait être différente : voir p. ex. *MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson* (1994), 89 C.C.C. (3d) 217 (C.A.C.-B.). Or, ce n'est pas ce que la preuve démontre en l'espèce.

On peut également soutenir que le lieu et le mode d'expression favorisent les valeurs sous-jacentes à la garantie de liberté d'expression, suivant l'approche préconisée par la juge McLachlin. Le bruit amplifié émis sur une voie publique au moyen d'appareils sonores à partir d'un édifice pourrait favoriser le débat démocratique, la recherche de la vérité et l'épanouissement personnel. Répétons que, si la preuve avait démontré que l'amplification de ces bruits gênait la circulation et la communication dans la rue, la situation pourrait être différente. L'argument selon lequel l'émission de bruit sur une voie publique ne favorisait pas, en l'espèce, les valeurs sous-jacentes à la liberté d'expression repose sur le contenu des sons diffusés et ne peut être pris en compte pour ce qui est de déterminer si ce lieu et ce mode d'expression sont contraires à l'al. 2b).

Enfin, selon l'analyse effectuée par la juge L'Heureux-Dubé dans *Comité pour la République du Canada*, le contenu expressif du bruit nous oblige à conclure qu'il bénéficie de la protection de l'al. 2b) et nous amène directement à l'analyse fondée sur l'article premier qui porte sur la justification.

En conséquence, dans le présent pourvoi, comme dans l'arrêt *Ramsden*, il n'est pas nécessaire de déterminer laquelle des différentes façons d'aborder la question de l'expression sur une propriété publique devrait être retenue. Cependant, puisqu'on nous demande de préciser le critère à appliquer, nous formulons les remarques suivantes.

Nous acceptons l'opinion majoritaire exprimée dans *Comité pour la République du Canada*

the application of s. 2(b) is not attracted by the mere fact of government ownership of the place in question. There must be a further enquiry to determine if this is the *type* of public property which attracts s. 2(b) protection.

Expressive activity should be excluded from the protective scope of s. 2(b) only if its method or location clearly undermines the values that underlie the guarantee. Violent expression, which falls outside the scope of s. 2(b) by reason of its method, provides a useful analogy. Violent expression may be a means of political expression and may serve to enhance the self-fulfillment of the perpetrator. However, it is not protected by s. 2(b) because violent means and methods undermine the values that s. 2(b) seeks to protect. Violence prevents dialogue rather than fostering it. Violence prevents the self-fulfillment of the victim rather than enhancing it. And violence stands in the way of finding the truth rather than furthering it. Similarly, in determining what public spaces fall outside s. 2(b) protection, we must ask whether free expression in a given place undermines the values underlying s. 2(b).

We therefore propose the following test for the application of s. 2(b) to public property; it adopts a principled basis for method or location-based exclusion from s. 2(b) and combines elements of the tests of Lamer C.J. and McLachlin J. in *Committee for the Commonwealth of Canada*. The onus of satisfying this test rests on the claimant.

The basic question with respect to expression on government-owned property is whether the place is a public place where one would expect constitutional protection for free expression on the basis that expression in that place does not conflict with the purposes which s. 2(b) is intended to serve, namely (1) democratic discourse, (2) truth finding and (3) self-fulfillment. To answer this question, the following factors should be considered:

selon laquelle le fait que l'endroit visé appartienne à l'État, sans plus, n'emporte pas automatiquement l'application de la protection offerte par l'al. 2b). Il faut donc pousser l'examen plus loin afin de déterminer s'il s'agit du *type* de propriété de l'État auquel s'applique cette protection.

L'activité expressive ne devrait être exclue du champ de protection de l'al. 2b) que si le lieu ou le mode d'expression en cause minent les valeurs sous-jacentes à cette garantie. L'expression violente, exclue du champ de protection de l'al. 2b) à cause du mode d'expression choisi, offre une analogie utile. L'expression violente peut constituer un moyen d'expression politique et servir à favoriser l'épanouissement personnel de son auteur. Toutefois, elle n'est pas protégée par l'al. 2b) parce que la violence mine les valeurs que l'al. 2b) vise à protéger. La violence nuit au dialogue plutôt que de l'encourager. La violence nuit à l'épanouissement personnel de la victime plutôt que de le favoriser. Et la violence fait obstacle à la recherche de la vérité plutôt que de la faciliter. De même, pour déterminer quels sont les endroits publics qui échappent à la protection de l'al. 2b), nous devons nous demander si la liberté d'expression dans l'endroit visé mine les valeurs sous-jacentes à l'al. 2b).

Nous proposons donc, pour l'application de l'al. 2b) aux propriétés publiques, le critère suivant, qui fournit un fondement rationnel à l'exclusion de la protection de l'al. 2b) en fonction du lieu et du mode d'expression et combine des éléments des critères formulés par le juge en chef Lamer et la juge McLachlin dans *Comité pour la République du Canada*. C'est au demandeur qu'il incombe de satisfaire à ce critère.

La question fondamentale quant à l'expression sur une propriété appartenant à l'État consiste à déterminer s'il s'agit d'un endroit public où l'on s'attendrait à ce que la liberté d'expression bénéficie d'une protection constitutionnelle parce que l'expression, dans ce lieu, ne va pas à l'encontre des objectifs que l'al. 2b) est censé favoriser, soit : (1) le débat démocratique; (2) la recherche de la vérité; et (3) l'épanouissement personnel. Pour trancher cette question, il faut examiner les facteurs suivants :

72

73

74

- (a) the historical or actual function of the place; and
- (b) whether other aspects of the place suggest that expression within it would undermine the values underlying free expression.

75

The historical function of a place for public discourse is an indicator that expression in that place is consistent with the purposes of s. 2(b). In places where free expression has traditionally occurred, it is unlikely that protecting expression undermines the values underlying the freedom. As a result, where historical use for free expression is made out, the location of the expression as it relates to public property will be protected.

76

Actual function is also important. Is the space in fact essentially private, despite being government-owned, or is it public? Is the function of the space — the activity going on there — compatible with open public expression? Or is the activity one that requires privacy and limited access? Would an open right to intrude and present one's message by word or action be consistent with what is done in the space? Or would it hamper the activity? Many government functions, from cabinet meetings to minor clerical functions, require privacy. To extend a right of free expression to such venues might well undermine democracy and efficient governance.

77

Historical and actual functions serve as markers for places where free expression would have the effect of undermining the values underlying the freedom of expression. The ultimate question, however, will always be whether free expression in the place at issue would undermine the values the guarantee is designed to promote. Most cases will be resolved on the basis of historical or actual function. However, we cannot discount the possibility that other factors may be relevant. Changes in society and technology may affect the spaces where expression should be protected having regard to the

- a) la fonction historique ou réelle de l'endroit;
- b) les autres caractéristiques du lieu qui laissent croire que le fait de s'y exprimer minerait les valeurs sous-jacentes à la liberté d'expression.

La fonction historique d'un endroit destiné et servant au débat public est un indicateur de la conformité de l'expression à cet endroit avec les objectifs de l'al. 2b). Dans les endroits où il est de tradition que la liberté d'expression s'exerce, il est peu probable que protéger l'exercice de cette liberté mine les valeurs qui la sous-tendent. Partant, lorsque l'utilisation historique d'un endroit pour l'exercice de la liberté d'expression est établie, le lieu de l'activité expressive — en ce qui a trait au fait qu'elle se déroule sur une propriété publique — sera protégée.

La fonction réelle de l'endroit est elle aussi importante. S'agit-il en fait d'un endroit essentiellement privé, même s'il appartient à l'État, ou d'un endroit public? Sa fonction — l'activité qui s'y déroule — est-elle compatible avec la libre expression publique? Ou s'agit-il d'une activité qui commande un certain isolement et un accès limité? Le droit d'entrer librement dans ce lieu et d'y présenter son message, par des paroles ou par des actes, serait-il compatible avec ce qui s'y fait? Ou les activités qui s'y déroulent s'en trouveraient-elles entravées? De nombreuses fonctions de l'administration publique, des réunions du Cabinet au simple travail de bureau, nécessitent un certain isolement. Élargir le droit à la liberté d'expression à de tels lieux pourrait bien compromettre la démocratie et l'efficacité de la gouvernance.

Les fonctions historique et réelle servent aussi d'indicateurs des endroits où l'exercice de la liberté d'expression aurait pour effet de miner les valeurs sous-jacentes à cette liberté. L'ultime question, cependant, sera toujours de savoir si la liberté d'expression à l'endroit en cause minerait les valeurs que cette garantie est censée promouvoir. La plupart des affaires seront tranchées sur le fondement de la fonction historique ou réelle. Cependant, nous ne pouvons écarter la possibilité que d'autres facteurs soient pertinents. Les changements sociaux et technologiques peuvent avoir une incidence sur les

values that underlie the guarantee. The proposed test reflects this, by permitting factors other than historical or actual function to be considered where relevant.

The markers of historical and actual functions will provide ready answers in most cases. However, we must accept that, on the difficult issue of whether free expression is protected in a given location, some imprecision is inevitable. As some scholars point out, the public-private divide cannot be precisely defined in a way that will provide an advance answer for all possible situations: see, e.g., R. Moon, *The Constitutional Protection of Freedom of Expression* (2000), at pp. 148 *et seq.* This said, the historical and actual functions of a place is something that can be established by evidence. As courts rule on what types of spaces are inherently public, a central core of certainty may be expected to evolve with respect to when expression in a public place will undermine the values underlying the freedom of expression.

Another concern is whether the proposed test screens out expression which merits protection, on the one hand, or admits too much clearly unprotected expression on the other. Our jurisprudence requires broad protection at the s. 2(b) stage, on the understanding that governments can limit that protection if they can justify the limits under s. 1 of the *Canadian Charter*. The proposed test reflects this. However, it also reflects the reality that some places must remain outside the protected sphere of s. 2(b). People must know where they can and cannot express themselves and governments should not be required to justify every exclusion or regulation of expression under s. 1. As six of seven judges of this Court agreed in *Committee for the Commonwealth of Canada*, the test must provide a preliminary screening process. Otherwise, uncertainty will prevail and governments will be continually forced to justify restrictions which, viewed from the perspective of history and common sense,

endroits où l'expression mérite d'être protégée eu égard aux valeurs qui sous-tendent cette garantie. Le critère proposé tient compte de cette éventualité en permettant que d'autres facteurs que celui de la fonction historique ou réelle soient pris en considération au besoin.

Les indicateurs des fonctions historique et réelle permettront de solutionner aisément la plupart des cas. Toutefois, nous devons accepter qu'une certaine imprécision demeure inévitable quant à l'épineuse question de savoir si la liberté d'expression est protégée dans un lieu donné. Comme le signalent certains juristes, il est impossible de tracer avec précision une ligne de démarcation entre le public et le privé qui permettrait de solutionner à l'avance toutes les situations possibles : voir p. ex. R. Moon, *The Constitutional Protection of Freedom of Expression* (2000), p. 148 *et suiv.* Cela dit, les fonctions historique et réelle d'un endroit sont des éléments qu'il est possible d'établir par la preuve. Au fur et à mesure que les tribunaux détermineront quels genres d'endroits ont un caractère intrinsèquement public, on peut s'attendre à pouvoir cerner avec certitude un certain nombre de circonstances dans lesquelles l'expression dans un lieu public minera les valeurs sous-jacentes à la liberté d'expression.

On peut également se demander si le critère proposé écarte des activités expressives qui méritent d'être protégées ou s'il en retient au contraire certaines qui ne méritent manifestement pas de l'être. Notre jurisprudence exige une protection étendue à l'étape de l'al. 2b), étant entendu que l'État peut restreindre cette protection à condition que les limites imposées puissent se justifier au sens de l'article premier de la *Charte canadienne*. Le critère proposé incarne ce principe. Cependant, il prend aussi en considération le fait que certains endroits doivent demeurer hors du champ de protection de l'al. 2b). Les gens doivent savoir où ils peuvent ou non s'exprimer et les gouvernements ne doivent pas être tenus de justifier, conformément à l'article premier, chaque exclusion ou réglementation de l'expression. Comme en ont convenu six des sept juges de notre Cour dans *Comité pour la République du Canada*, ce critère doit comporter un mécanisme qui permette d'écarter d'emblée certains endroits.

78

79

are entirely appropriate. Restricted access to many government-owned venues is part of our history and our constitutional tradition. The *Canadian Charter* was not intended to turn this state of affairs on its head.

80 A final concern is whether the proposed test is flexible enough to accommodate future developments. Changes in society will inevitably alter the specifics of the debate about the venues in which the guarantee of free expression will apply. Some say, for example, that the increasing privatization of government space will shift the debate to the private sector. Others say that the new spaces for communication created by electronic communication through the Internet will raise new questions on the issue of where the right to free speech applies. We do not suggest how the problems of the future will be answered. But it seems to us that a test that focuses on historical and actual functions as markers for public and private domains, adapted as necessary to accord with new situations and the values underlying the s. 2(b) guarantees, will be sufficiently flexible to meet the problems of the future.

81 Applying the approach we propose to the case at bar confirms the conclusion reached earlier under the three *Committee for the Commonwealth of Canada* tests that the expression at issue in this case falls within the protected sphere of s. 2(b) of the *Canadian Charter*. The content, as already noted, is expressive. Viewed from the perspective of locus, the expression falls within the public domain. Streets are clearly areas of public, as opposed to private, concourse, where expression of many varieties has long been accepted. There is nothing to suggest that to permit this medium of expression would subvert the values of s. 2(b).

### 3.2.3 The Infringement

82 This brings us to the third step of the *Irwin Toy* test. Having concluded that the expression falls

Autrement, l'incertitude l'emportera et les gouvernements seront constamment forcés de justifier des restrictions qui sont tout à fait appropriées d'un point de vue historique et logique. L'accès restreint à de nombreux lieux appartenant à l'État fait partie de notre histoire et de notre tradition constitutionnelle. La *Charte canadienne* n'était pas censée changer la situation du tout au tout.

On peut enfin se demander si le critère proposé est assez souple pour s'adapter aux changements à venir. L'évolution de la société modifiera inévitablement les tenants et aboutissants du débat concernant les endroits où s'applique la garantie de liberté d'expression. Certains affirment, par exemple, que la privatisation croissante des lieux utilisés à des fins publiques déplacera le débat vers le secteur privé. D'autres avancent que les nouveaux lieux d'échange du cyberspace feront surgir de nouvelles questions quant aux endroits où s'applique le droit à la liberté d'expression. Nous ne prétendons pas répondre aux problèmes à venir. Mais il nous semble qu'un critère axé sur les fonctions historique et réelle d'un lieu comme indicateurs de son appartenance au domaine public ou privé, adapté le cas échéant aux nouvelles situations et aux valeurs qui sous-tendent les garanties prévues à l'al. 2b), offrira la souplesse nécessaire pour régler les difficultés futures.

L'application de la méthode proposée à la présente espèce confirme la conclusion à laquelle nous sommes précédemment arrivés au moyen des trois critères établis dans *Comité pour la République du Canada*, soit que l'expression en cause entre dans le champ de protection de l'al. 2b) de la *Charte canadienne*. Son contenu, ainsi que nous l'avons déjà signalé, est expressif. Considérée sous l'angle du lieu, elle se situe dans le domaine public. Les rues sont manifestement des lieux de rencontre publics et non privés, où diverses formes d'expression sont acceptées depuis longtemps. Rien n'indique que, s'il était autorisé, ce mode d'expression menacerait les valeurs qui sous-tendent l'al. 2b).

### 3.2.3 L'atteinte

Cela nous amène à la troisième étape du critère formulé dans *Irwin Toy*. Ayant conclu que

within the protected scope of s. 2(b), we must ask whether the By-law impinges on protected expression, in purpose or effect.

Here, the purpose of the By-law is benign. However, its effect is to restrict expression. Where the effect of a provision is to limit expression, a breach of s. 2(b) will be made out, provided the claimant shows that the expression at issue promotes one of the values underlying the freedom of expression: *Irwin Toy*, at p. 976.

The electronically amplified noise at issue here encouraged passers-by to engage in the leisure activity of attending one of the performances held at the club. Generally speaking, engaging in lawful leisure activities promotes such values as individual self-fulfillment and human flourishing. The disputed value of particular expressions of self-fulfillment, like exotic dancing, does not negate this general proposition: *R. v. Butler*, [1992] 1 S.C.R. 452, at p. 489. It follows that the By-law has the effect of restricting expression which promotes one of the values underlying s. 2(b) of the *Canadian Charter*.

We conclude that the City's ban on emitting amplified noise constitutes a limit on free expression under s. 2(b) of the *Canadian Charter*.

### 3.3 *Is the Limit Justified Under Section 1 of the Canadian Charter?*

We have concluded that the By-law amounts to a limitation on expression protected by s. 2(b). The remaining question is whether that limit is justified under s. 1 of the *Canadian Charter*.

Section 1 of the *Canadian Charter* provides:

The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

l'expression entre dans le champ de protection de l'al. 2b), nous devons nous demander si le Règlement, de par son objet ou son effet, porte atteinte à l'expression protégée.

En l'espèce, l'objet du Règlement est légitime. Il a toutefois pour effet de limiter l'expression. Lorsque l'effet d'une disposition est de limiter l'expression, la violation de l'al. 2b) sera établie, à la condition que le demandeur démontre que l'expression en cause favorise l'une des valeurs sous-jacentes à la liberté d'expression : *Irwin Toy*, p. 976.

Les bruits amplifiés électroniquement en l'espèce incitaient les passants à participer à une activité de loisir, soit à assister à l'un des spectacles présentés au bar. De façon générale, la participation à des activités de loisir légales favorise des valeurs comme l'enrichissement et l'épanouissement personnels. La valeur controversée de certaines formes d'expression de l'épanouissement personnel, telle la danse exotique, ne dément pas cette affirmation générale : *R. c. Butler*, [1992] 1 R.C.S. 452, p. 489. Il s'ensuit que le Règlement a pour effet de limiter une expression qui favorise l'une des valeurs sous-jacentes à l'al. 2b) de la *Charte canadienne*.

Nous concluons que l'interdiction par la Ville d'émettre un bruit amplifié restreint la liberté d'expression garantie par l'al. 2b) de la *Charte canadienne*.

### 3.3. *Cette atteinte est-elle justifiée au sens de l'article premier de la Charte canadienne?*

Nous avons conclu que le Règlement restreint la liberté d'expression protégée par l'al. 2b). Reste à savoir si cette atteinte est justifiée au sens de l'article premier de la *Charte canadienne*.

L'article premier de la *Charte canadienne* dispose :

La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

83

84

85

86

87

88 Under s. 1, the onus is on the City to show that the limit is directed at a pressing and substantial objective, and that the limit is proportionate in the sense of being rationally connected to the objective, impairing the right to freedom of expression in a reasonably minimal way, and having an effect in terms of curtailment of the right that is proportionate to the benefit sought: *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103.

89 We conclude that the objective of the limitation is pressing and substantial. The Superior Court judge, Boilard J., defined that objective as combating noise pollution (paras. 15 and 17). Noise pollution is a serious problem in urban centers, and cities like Montréal are entitled to act reasonably and responsibly in seeking to curb it.

90 This brings us to proportionality. Proportionality is concerned with the *means* chosen to meet the objective. Here the City chose a two-pronged attack on noise pollution. First, it prohibited noises exceeding a stipulated degree of loudness: art. 8. Second, it prohibited particular noises — namely noise that can be heard from the outside and is produced by sound equipment, whether it is inside a building or installed or used outside: art. 9. Noise targeted by art. 9 is prohibited regardless of whether it affects an inhabited place: art. 11. It is important, however, to note that art. 9 does not represent an absolute ban. Unlike *Ramsden*, where no relief from the restrictive by-law was possible, the scheme of the By-law in this case anticipates routine granting of licences as exceptions to the prohibition. Article 20 of the By-law provides that the City may authorize the use of sound equipment prohibited by arts. 9 and 11 in particular circumstances, as for special events, celebrations and demonstrations. The City has exercised this authority and granted permits to use sound equipment on hundreds of occasions: at para. 115, *per* Chamberland J.A. There is no evidence that it has exercised this authority arbitrarily or to curb democratic discourse. Moreover, as discussed above, in para. 34, a contextual reading of the impugned provision leads to the conclusion that art. 9(1) only captures noise that interferes with the peaceful use and enjoyment of the urban

En vertu de l'article premier, il incombe à la Ville de démontrer que la restriction vise un but urgent et réel et qu'elle est proportionnée, en ce sens qu'elle a un lien rationnel avec l'objectif poursuivi, qu'elle porte une atteinte raisonnablement minimale au droit à la liberté d'expression et que son effet attentatoire est proportionnel à l'avantage recherché : *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

Nous concluons que l'objectif de la restriction est urgent et réel. Le juge Boilard de la Cour supérieure a précisé que cet objectif était la répression de la pollution par le bruit (par. 15 et 17). La pollution par le bruit est un grave problème dans les centres urbains, et les villes comme Montréal peuvent prendre des mesures raisonnables et responsables pour tenter de l'enrayer.

Cela nous amène à la proportionnalité. La proportionnalité est liée au *moyen* choisi pour atteindre l'objectif poursuivi. En l'espèce, la Ville a choisi de s'attaquer à la pollution par le bruit de deux façons. Premièrement, elle a interdit le bruit dont l'intensité est supérieure au niveau prescrit : art. 8. Deuxièmement, elle a interdit certains bruits particuliers — à savoir le bruit audible à l'extérieur produit au moyen d'appareils sonores, que ceux-ci soient situés à l'intérieur d'un bâtiment ou qu'ils soient installés ou utilisés à l'extérieur : art. 9. Le bruit que cible l'art. 9 est interdit, peu importe qu'il touche ou non un lieu habité : art. 11. Il importe toutefois de souligner que l'art. 9 ne crée pas d'interdiction absolue. Contrairement au règlement en cause dans l'affaire *Ramsden*, auquel il n'était pas possible d'échapper, le Règlement qui nous occupe prévoit la possibilité d'obtenir un permis de façon routinière pour déroger à l'interdiction. L'article 20 du Règlement permet en effet à la Ville d'autoriser l'usage d'appareils sonores autrement interdit par les art. 9 et 11, dans des circonstances particulières, notamment à l'occasion d'événements spéciaux, de fêtes et de manifestations. La Ville a exercé ce pouvoir et accordé des permis relatifs à l'usage d'appareils sonores des centaines de fois : par. 115, le juge Chamberland. Aucune preuve n'établit qu'elle aurait exercé ce pouvoir arbitrairement ou dans le but de restreindre le débat démocratique. De plus,

environment. This is the essence of the regulatory scheme the City put in place to deal with noise pollution on its streets.

The first question is whether the limit on noise produced by sound equipment is rationally connected to the City's objective of limiting noise in the streets. Clearly it is. Amplified noise emitted into the street may interfere with the activities of people using the street and the buildings around it. People in urban neighbourhoods cannot expect to be free from the sounds of the many activities that go on around them. However, they can and do expect the level of this intrusion to be limited, so that they can enjoy a measure of peace and quiet. This was the City's objective. Presumptively prohibiting the emission of amplified noise was one of the means by which it sought to accomplish that objective.

The second question, and the most difficult, is whether the measure impairs the right in a reasonably minimal way. Boilard J. held that the prohibition on noise that is produced by sound equipment and can be heard from the outside, the second prong of the City's regulatory scheme, was not minimally intrusive because it [TRANSLATION] "completely precluded [the club owner] from communicating its commercial message at a time when and place where the harmful effects of doing so were minimal if not non-existent" (para. 33). This conclusion rests on a literal reading of art. 9(1) which, in our view, must be rejected. He went on to say that arts. 8, 10 and 11 sufficed to permit the City to prevent an escalation of the publicity war between the competing club owners on the street. In his view, the City could maintain reasonable and tolerable limits on noise in the streets by regulating the volume of noise measurable by sound level meters, as it had done for Christmas music played over loudspeakers. Boilard J. therefore concluded that the City

comme nous l'avons déjà expliqué au par. 34, une interprétation contextuelle de la disposition contestée mène à la conclusion que le par. 9(1) ne vise que le bruit qui interfère avec l'utilisation et la jouissance paisibles de l'environnement urbain. Telle est l'essence du régime réglementaire mis en place par la Ville pour lutter contre la pollution par le bruit dans ses rues.

La première question consiste à se demander si la restriction concernant le bruit produit au moyen d'appareils sonores a un lien rationnel avec l'objectif de la Ville de réprimer le bruit dans ses rues. Manifestement, elle en a un. Le bruit amplifié émis dans la rue peut gêner les activités des gens qui y circulent et qui utilisent les édifices avoisinants. Les gens qui fréquentent les quartiers urbains ne peuvent espérer échapper aux sons que produisent les nombreuses activités qui se déroulent autour d'eux. Cependant, ils peuvent s'attendre et s'attendent en fait à n'être incommodés que modérément et à pouvoir jouir d'une certaine tranquillité. C'est ce que la Ville avait comme objectif. On peut présumer que prohiber l'émission de bruits amplifiés est l'un des moyens qu'elle a choisis pour atteindre cet objectif.

La deuxième question, et la plus difficile, consiste à déterminer si cette mesure constitue une atteinte raisonnablement minimale au droit garanti. Le juge Boilard a statué que l'interdiction du bruit audible à l'extérieur produit au moyen d'appareils sonores, qui constitue le deuxième volet du régime réglementaire mis en place par la Ville, ne représente pas une atteinte minimale parce qu'elle « empêche complètement [le propriétaire du bar] d'exprimer son message commercial à un moment et dans un endroit où les effets dommageables d'une telle activité sont minimales s'ils ne sont pas inexistantes » (par. 33). Cette conclusion repose sur une interprétation littérale du par. 9(1) qui, à notre avis, doit être rejetée. Il a ajouté que les art. 8, 10 et 11 suffisaient pour permettre à la Ville d'empêcher l'escalade de la réclame entre les établissements concurrents de la rue. Il estimait que la Ville pouvait maintenir le bruit produit dans la rue dans les limites du raisonnable et du tolérable en réglementant l'intensité du bruit mesurable à l'aide de sonomètres, comme elle

91

92

could have achieved its objective by less intrusive means than a blanket ban on noise produced by sound equipment.

93 On appeal, only Chamberland J.A. found it necessary to consider minimal impairment. We generally endorse his comments and conclusions on this issue.

94 First, in dealing with social issues like this one, where interests and rights conflict, elected officials must be accorded a measure of latitude. The Court will not interfere simply because it can think of a better, less intrusive way to manage the problem. What is required is that the City establish that it has tailored the limit to the exigencies of the problem in a reasonable way. This is particularly so on environmental issues, where views and interests conflict and precision is elusive: *Canadian Pacific*.

95 Second, it is far from clear that regulation by degree of loudness would effectively deal with the problem of noise pollution and the conflict between commercial concerns seeking to maximize commercial expression and citizens seeking a relatively peaceful and calm environment. Boilard J. erred in suggesting that the City could adequately deal with the problem of noise pollution by regulating the volume of noise measurable by sound level meter. Noise can be emitted randomly in unexpected places. Detecting and prosecuting violations could be difficult. Moreover, the regulation of sound levels alone would not prevent the possibility that multiple, simultaneous noises, each within the legal limit, could cumulatively exceed an acceptable sound level.

96 Regulation by degree of loudness would not achieve the City's goal of eliminating, subject to exceptions, a certain *type* of sound — that

l'avait fait pour la musique de Noël émise par des haut-parleurs. Le juge Boilard a donc conclu que la Ville aurait pu atteindre son objectif en utilisant des moyens moins attentatoires qu'une interdiction générale du bruit produit au moyen d'appareils sonores.

En appel, seul le juge Chamberland a jugé nécessaire d'examiner la question de l'atteinte minimale. Nous faisons nôtres, dans l'ensemble, ses remarques et ses conclusions sur ce point.

Premièrement, lorsqu'ils s'attaquent à un problème social comme celui-ci, en présence d'intérêts et de droits conflictuels, les représentants élus doivent bénéficier d'une certaine latitude. La Cour n'interviendra pas du seul fait qu'elle peut imaginer un moyen plus adéquat, moins attentatoire, de remédier au problème. Il suffit que la Ville démontre qu'elle a conçu une mesure restrictive raisonnablement adaptée à la situation. Cela vaut particulièrement dans le domaine de la protection de l'environnement, où les avis divergent, les intérêts s'opposent et la précision est inatteignable : *Canadien Pacifique*.

Deuxièmement, il est loin d'être évident que le fait de réglementer l'intensité sonore résoudrait efficacement le problème de la pollution par le bruit et le conflit entre les commerçants, qui souhaitent maximiser l'expression commerciale, et les citoyens, qui aspirent à un environnement relativement calme et paisible. Le juge Boilard a estimé, incorrectement, que la Ville pourrait régler adéquatement le problème de la pollution par le bruit en réglementant l'intensité du bruit mesurable à l'aide de sonomètres. Les bruits peuvent être émis de façon aléatoire dans des lieux inattendus. Déceler les infractions et poursuivre les contrevenants pourrait s'avérer difficile. En outre, la réglementation de l'intensité sonore ne pourrait écarter à elle seule la possibilité que plusieurs bruits émis simultanément, dont chacun respecte la limite prescrite, excèdent ensemble un niveau sonore acceptable.

Réglementer l'intensité sonore ne permettrait pas à la Ville de réaliser son objectif d'éliminer, sauf exception, un certain *type* de son — le bruit

produced by sound equipment. Moreover, regulation by sound level meters has definite limits. While some noises may be capable of being monitored in this way, some, like intermittent noises or random noises, cannot. Moreover, the suggestion was unrealistic. As Chamberland J.A. put it: [TRANSLATION] “[I]t would take a forest of sound level meters and an army of qualified technicians lying in waiting to monitor the noise produced by sound equipment at different times of day and night, everywhere in greater Montréal” (para. 119).

Rights should never be sacrificed to mere administrative convenience. Here, however, the City contends that for a variety of reasons there was really no other practical way to deal with the complex problem it was facing. Accordingly, the City’s measures do not go beyond what was reasonably necessary in the circumstances and, as a result, its regulatory plan is entitled to deference.

It remains to consider whether the prejudicial effects on free expression flowing from the regulation of sound at issue are proportionate to the beneficial effects of the regulation. In our view, the test supports the conclusion that the By-law is valid.

The expression limited by the By-law consists of noise produced by sound equipment that interferes with the peaceful use and enjoyment of the urban environment. This limitation therefore goes to the permitted forms of expression on city streets, regardless of content. Against this stand the benefits of reducing noise pollution on the street and in the neighbourhood. We acknowledge that in balancing the deleterious and positive effects of the By-law, account must be taken of the fact that the activity was taking place on a street with an active commercial nightlife in a large and sophisticated city. This does not, however, mean that its residents must necessarily be subjected to abuses of the enjoyment of their environment. As Chamberland J.A. put it, [TRANSLATION] “the citizens of a city, even a city the size of Montréal, are entitled to a healthy environment. Noise control is

produit au moyen d’appareils sonores. En outre, une réglementation fondée sur l’utilisation de sonomètres a des limites certaines. Même s’il est possible de contrôler certains bruits de cette façon, d’autres, comme les bruits intermittents ou aléatoires, ne peuvent l’être. Par ailleurs, cette proposition n’est pas réaliste. Comme l’a dit le juge Chamberland, « [i]l faudrait une forêt de sonomètres et une armée de techniciens qualifiés à l’affût pour contrôler les bruits produits au moyen d’appareils sonores, à différents moments du jour et de la nuit, partout dans le grand Montréal » (par. 119).

On ne peut permettre qu’un droit soit assujéti à la simple commodité administrative. Toutefois, en l’espèce, la Ville prétend que, pour une foule de raisons, aucun autre moyen pratique ne lui permettait vraiment de régler le problème complexe auquel elle faisait face. Par conséquent, les mesures prises par la Ville n’outrepassaient donc pas les limites de ce qui était raisonnablement nécessaire dans les circonstances et, de ce fait, la retenue s’impose à l’égard de son régime réglementaire.

Il reste à examiner si les effets préjudiciables du Règlement sur la liberté d’expression sont proportionnés à ses effets bénéfiques. À notre avis, le test favorise la validité du Règlement.

L’expression restreinte par le Règlement est celle qui consiste à produire, au moyen d’appareils sonores, du bruit qui gêne l’utilisation et la jouissance paisibles de l’environnement urbain. Cette restriction touche donc les modes d’expression permis dans les rues de la Ville, sans égard au contenu. Le Règlement a par ailleurs l’effet bénéfique de réduire la pollution par le bruit dans la rue et les environs. Nous reconnaissons que, dans la pondération des effets préjudiciables et bénéfiques du Règlement, il faut tenir compte du fait que l’activité expressive se déroulait dans une rue commerciale très animée le soir, dans une grande ville moderne. Cela ne signifie pas pour autant que ses résidents doivent nécessairement subir des abus dans la jouissance de leur environnement. Ainsi que l’a écrit le juge Chamberland, « [l]es citoyens d’une ville, même s’il s’agit d’une ville de la taille de Montréal, ont

97

98

99

unquestionably part of what must be done to improve the quality of this environment” (para. 129). We conclude that the beneficial effects of the By-law outweigh its prejudicial effects.

### 3.4 *Conclusion on the Constitutional Issue*

100 We conclude that the expression at issue falls within the protected sphere of s. 2(b) of the *Canadian Charter* and that the prohibition on noise produced by sound equipment in arts. 9 and 11 of the By-law limits that right. However, that limitation is justified under s. 1 of the *Canadian Charter* as a reasonable limit in a free and democratic society. We therefore conclude that the By-law is constitutional.

### 4. Disposition

101 In the result, we would allow the appeal, with costs in all appellate courts.

The following are the reasons delivered by

102 BINNIE J. (dissenting) — I have read with interest the reasons of my colleagues the Chief Justice and Deschamps J. upholding the validity of art. 9(1) of the Montréal *By-law concerning noise*, R.B.C.M. 1994, c. B-3, as both within the powers of the City to deal with “nuisances” and as a justified limit on Montrealers’ freedom of expression. With respect, I reach a different conclusion on both counts. Although the circumstances of the present dispute do not call for much moral indignation (a noise war between competing strip joints), it remains true that operators of the strip joints cannot lawfully be convicted under an invalid law any more than anyone else. Article 9(1) of the by-law imposes a general ban on “noise produced by sound equipment” which includes, on the face of it, everything from loudspeakers blasting outside a strip club to the quiet outdoor use of a radio in an Outremont garden, to the ringing of a cell phone in front of the Palais de Justice to the squawk of a baby alarm. I say “on the face of it” because the significant legal issue in this appeal is the extent to

droit à un environnement sain. Le contrôle du bruit fait indubitablement partie des gestes à poser pour améliorer la qualité de cet environnement » (para. 129). Nous concluons que les effets bénéfiques du Règlement dépassent ses effets préjudiciables.

### 3.4 *Conclusion sur la question constitutionnelle*

Nous concluons que l’expression en cause entre dans le champ d’application de la protection offerte par l’al. 2b) de la *Charte canadienne* et que la prohibition du bruit produit au moyen d’appareils sonores édictée aux art. 9 et 11 du Règlement a restreint ce droit. Cependant, cette atteinte est justifiée au sens de l’article premier de la *Charte canadienne*, parce qu’elle constitue une limite raisonnable dans une société libre et démocratique. Nous concluons donc que le Règlement est constitutionnel.

### 4. Dispositif

En conséquence, nous sommes d’avis d’accueillir le pourvoi, avec dépens à tous les niveaux d’appel.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE BINNIE (dissident) — J’ai lu avec intérêt les motifs de mes collègues, la Juge en chef et la juge Deschamps, confirmant la validité du par. 9(1) du *Règlement sur le bruit* de la Ville de Montréal, R.R.V.M. 1994, ch. B-3, au motif qu’il relève des pouvoirs de la Ville de remédier aux « nuisances » et constitue une limite justifiée à la liberté d’expression des Montréalais. En toute déférence, j’arrive à une conclusion différente sur ces deux points. Bien que les circonstances du présent litige soulèvent peu d’indignation morale (une guerre du bruit entre deux clubs de danseuses érotiques concurrents), il demeure que les exploitants de clubs de danseuses érotiques ne peuvent pas plus que quiconque être légalement reconnus coupables en application d’une loi invalide. Le paragraphe 9(1) du règlement impose une interdiction générale du « bruit produit au moyen d’appareils sonores » ce qui, de prime abord, inclut tout bruit, de celui que crachent des haut-parleurs à l’extérieur d’un club de danseuses érotiques à celui que produit l’écoute paisible de la radio dans un jardin d’Outremont, en passant par la

which the Court can write limitations into a by-law to implement the Court's view of what *would be* a reasonable measure against noise pollution.

Generally speaking, it is the job of the legislative body to craft its own limits. Anti-noise by-law measures are of three types. The first prohibits noise that exceeds objective measurable limits (e.g., a set level of decibels). The second prohibits noise by subjective criteria (e.g., noise that interferes with the quality of life). The third prohibits noise by source (e.g., sounding car horns in a hospital zone). My colleagues' interpretation converts a type 3 provision into a type 2 provision. This shift was not sought by the appellant City of Montréal or suggested by the courts below. Indeed it contradicts the City's intent both as expressed in the by-law and as submitted to this Court in written and oral argument. I believe the City is entitled to the Court's pronouncement on the validity of art. 9(1) as written and as the City intended it to be interpreted. Taken on that basis, I would say that art. 9(1) is *ultra vires* the City's legislative authority.

Further, while I agree with my colleagues that art. 9(1) of the by-law interferes with the free expression of Montrealers, I disagree that such interference can be justified under either the Quebec *Charter of human rights and freedoms*, R.S.Q., c. C-12, or the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In my view, art. 9(1) is a clear case of legislative overkill. This was the view taken by Fish J.A. (as he then was) and Letarte J. (*ad hoc*) in the Quebec Court of Appeal ([2002] R.J.Q. 2986) and I agree with them. It follows that the respondent was convicted under an invalid law. I would therefore dismiss the appeal.

sonnerie d'un téléphone cellulaire devant le palais de justice et les cris qui s'échappent d'un moniteur pour bébé. Je dis « de prime abord », parce que la question de droit importante que soulève le présent pourvoi est celle de savoir dans quelle mesure la Cour peut introduire des limites dans un règlement pour imposer sa conception de ce que *serait* une mesure raisonnable contre la pollution sonore.

De façon générale, c'est à l'organisme législatif qu'il appartient d'établir ses propres limites. Les mesures réglementaires antibruit sont de trois types. Le premier consiste à interdire le bruit qui excède une limite objective mesurable (p. ex. un niveau prescrit de décibels). Le deuxième, à interdire le bruit en fonction d'un critère subjectif (p. ex. le bruit qui interfère avec la qualité de vie). Le troisième, à interdire le bruit émanant d'une source en particulier (p. ex. le son d'un klaxon dans une zone d'hôpital). L'interprétation proposée par mes collègues transforme une mesure du type 3 en une mesure du type 2. Pareille transformation n'a été ni demandée par l'appelante, la Ville de Montréal, ni suggérée par les tribunaux d'instance inférieure. En fait, elle est contraire à l'intention de la Ville, à la fois telle qu'elle l'a exprimée dans le règlement et telle qu'elle l'a présentée à la Cour dans son argumentation écrite et sa plaidoirie. J'estime que la Ville a droit à une décision de la Cour sur la validité du par. 9(1) tel qu'il est libellé et tel que la Ville voulait qu'il soit interprété. Sur ces bases, je suis d'avis que le par. 9(1) excède la compétence législative de la Ville.

De plus, bien que je convienne avec mes collègues que le par. 9(1) du règlement porte atteinte à la liberté d'expression des Montréalais, je ne suis pas d'accord pour dire que cette atteinte peut se justifier au sens de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12, ou de la *Charte canadienne des droits et libertés*. À mon avis, le par. 9(1) est un cas manifeste d'excès législatif. C'est l'opinion qu'ont exprimée les juges Fish (maintenant juge de notre Cour) et Letarte (*ad hoc*) de la Cour d'appel du Québec ([2002] R.J.Q. 2986) et je la partage. Il s'ensuit que l'intimée a été reconnue coupable en application d'une loi invalide. Je serais donc d'avis de rejeter le pourvoi.

A. The City's Position on the Scope of Article 9(1)

105 The City's lawyer, Maître Serge Barrière, was in the course of explaining that [TRANSLATION] "the City of Montréal has the power not only to prohibit nuisances, but also to define them", when he was interrogated by my colleague LeBel J.:

[TRANSLATION] **MR. JUSTICE LeBEL:** But, let's say you had . . . if, for example, we take the case of the loudspeakers we are concerned with today, if the only noise the loudspeaker emitted into the street was a relatively quiet sort of whispering, could you define that as a nuisance?

**MR. BARRIÈRE:** Well, I would argue that you could. If I didn't think so, I wouldn't be here.

106 This interpretation of the absolute nature of the ban was also considered correct by counsel appointed by the Court as *amicus curiae*:

[TRANSLATION] **MR. JUSTICE BINNIE:** May I ask a question about the scope of art. 9? In the case of a person with throat cancer [who] can only speak using a microphone or an amplifier to make himself heard, is that prohibited by . . . ?

**MR. [PAQUIN]:** If he was heard outside, absolutely.

**MR. JUSTICE BINNIE:** Yes, if he's walking outside, he's in violation.

**MR. [PAQUIN]:** He's in violation of art. 9, or if he was talking with . . . or if he was talking to his wife on his balcony, and their conversation was heard from the sidewalk by passers-by . . . .

107 Counsel for the City was moved to comment on this exchange in his reply argument:

[TRANSLATION] . . . the question asked by Justice Binnie gave me pause. It seems to me . . . I can suggest a partial answer, perhaps . . . it seems to me that it's unlikely a police officer would issue a statement of offence for a sound device of this kind, and if one did, I would think that any judge hearing the complaint could, by applying the methods of interpretation approved by the Court, conclude that this was not sound equipment . . . .

A. La position de la Ville sur la portée du par. 9(1)

Alors que l'avocat de la Ville, maître Serge Barrière, était en train d'expliquer que « la Ville de Montréal a le pouvoir non seulement de prohiber les nuisances mais de les définir », mon collègue, le juge LeBel, l'a questionné :

**MONSIEUR LE JUGE LeBEL :** Mais, disons, si vous aviez . . . si, par exemple, prenons le cas des haut-parleurs qui nous occupe aujourd'hui, si le seul bruit que diffusait le haut-parleur dans la rue était un espèce de chuchotement assez bas, est-ce que vous pourriez définir ça comme une nuisance?

**MAÎTRE BARRIÈRE :** Bien, je prétends que oui, si je prétendais que non, je ne serais pas devant vous.

L'avocat désigné par la Cour comme *amicus curiae* a aussi souscrit à cette interprétation quant au caractère absolu de l'interdiction :

**MONSIEUR LE JUGE BINNIE :** Est-ce que je peux poser une question sur la portée de l'article 9? Dans le cas d'une personne qui a un cancer de gorge, [. . . qui] ne peut parler qu'avec un micro ou un amplificateur pour se faire entendre, est-ce que c'est prohibé par . . . ?

**MAÎTRE [PAQUIN] :** S'il s'entendait à l'extérieur, absolument.

**MONSIEUR LE JUGE BINNIE :** Oui, s'il se promène à l'extérieur, il est en contravention.

**MAÎTRE [PAQUIN] :** Il est en contravention à l'article 9 ou s'il parlait avec . . . ou s'il parlait sur son balcon à sa conjointe et que sa conversation était entendue aux abords du trottoir par des passants . . . .

L'avocat de la Ville a jugé bon de commenter cette conversation dans l'argumentation qu'il a présentée en réponse :

. . . la question posée par monsieur le juge Binnie m'a interpell[é] quelque peu. Il me semble . . . je peux suggérer un élément de réponse peut-être, il me semble que ce serait peu probable qu'un policier dresse un constat d'infraction pour un appareil sonore de ce genre-là et si c'était le cas, il me semble qu'un juge saisi de la plainte pourrait avec les méthodes d'interprétation que la Cour préconise arriver à la conclusion que ce n'est pas un appareil sonore . . . .

In its factum the City argues that [TRANSLATION] “pollution results not only from the intensity of the sounds, but also from the addition of all the different types of sounds from different sources that make up the environmental noise” (para. 71), and that “environmental noise cannot be combatted effectively unless unnecessary noises are eliminated” (para. 75). Taken together, City Hall’s submissions amount to the contention that all “noise produced by sound equipment” is legitimately banned by art. 9(1), but that prosecutorial discretion will pick and choose amongst noises which may not rise to the level of nuisances in themselves to suppress what, in the City’s view, are “unnecessary” contributors to the general ambient noise level. The exercise of this prosecutorial discretion is not governed by any criteria expressed in art. 9(1). The City apparently rests its noise strategy on the idea that the sweeping discretion given to by-law enforcement officials will, everybody hopes, be exercised against bringing absurd prosecutions.

My conclusion on the merits is that, while the City is entirely within its authority to combat noise pollution, it goes too far when the fight includes treating as a “nuisance” any audible signal from “sound equipment” without regard to the potential, if any, for disturbance or annoyance. The *Charter of the city of Montreal, 1960*, S.Q. 1959-60, c. 102, authorizes City Hall to define and prohibit “nuisances”, but as my colleagues agree, “this does not mean that the power to define is unlimited” (para. 42). In my view, art. 9(1) is oppressive and should, as the Quebec Court of Appeal determined, be sent back to City Hall for further consideration and modification.

#### B. General Principles of Interpretation

I accept, of course, the principles of “contextual” interpretation of statutes and by-laws laid down in our cases and in part referred to by my colleagues. Our disagreement is about the *application* of those interpretive principles. In my view, with respect, my colleagues resort to a combination of reading expressions “up”, reading expressions

Dans son mémoire, la Ville soutient que « la pollution résulte non seulement de l’intensité des sons mais de l’addition des sons de toutes sortes et origines qui forment le bruit ambiant » (par. 71) et qu’« on ne s’attaque efficacement au bruit ambiant que si on parvient à retirer les bruits non nécessaires » (par. 75). Les observations de la Ville équivalent en somme à la prétention que le par. 9(1) interdit légitimement tout « bruit produit au moyen d’appareils sonores », mais que la poursuite choisira à sa discrétion de supprimer, parmi les bruits qui ne s’élèvent peut-être pas en eux-mêmes au rang de nuisance, ceux qui, de l’avis de la Ville, contribuent « inutilement » au niveau général du bruit ambiant. L’exercice du pouvoir discrétionnaire de la poursuite n’est régi par aucun critère formulé au par. 9(1). La stratégie de la Ville en matière de bruit repose apparemment sur l’espoir que les agents responsables de l’application du règlement exerceront, comme chacun le souhaite, leur immense pouvoir discrétionnaire de façon à empêcher les poursuites absurdes.

Je conclus, sur le fond, que la Ville a pleinement compétence pour combattre la pollution sonore, mais qu’elle va trop loin lorsque, pour ce faire, elle traite comme une « nuisance » tout signal audible produit au moyen d’« appareils sonores », sans égard à la possibilité qu’il soit ou non désagréable ou incommodant. La *Charte de la Ville de Montréal, 1960*, S.Q. 1959-60, ch. 102, autorise le conseil municipal à définir et à prohiber les « nuisances », mais, comme en conviennent mes collègues, « [c]ela ne veut cependant pas dire que le pouvoir de définition est illimité » (par. 42). À mon avis, le par. 9(1) est abusif et devrait, comme la Cour d’appel du Québec l’a statué, être renvoyé devant le conseil municipal pour réexamen et modification.

#### B. Principes généraux d’interprétation

Je reconnais évidemment les principes d’interprétation « contextuelle » des lois et des règlements établis par notre jurisprudence et auxquels mes collègues se reportent en partie. Notre désaccord porte sur l’*application* de ces principes d’interprétation. Avec déférence, j’estime que la démarche de mes collègues, qui combinent plusieurs techniques

“down”, reading words “out” and reading words “in” that goes beyond what a court is authorized to do by way of interpretation and amounts to impermissible judicial amendment. Such radical surgery is sometimes done as a matter of constitutional *remedy* in a proper case, but here it is not being done as a remedy after finding a *Charter* breach. It is being imposed at the prior stage of interpretation, when the Court’s mandate is simply to ascertain the intention of the legislators, not to remedy wrongs.

pour tantôt accentuer, tantôt atténuer le sens du règlement, ainsi qu’y ajouter et en supprimer des mots, va au-delà de ce qu’un tribunal peut faire lorsqu’il interprète un texte législatif et constitue une modification judiciaire inadmissible. Il arrive que les tribunaux procèdent à un remodelage aussi radical d’un texte inconstitutionnel à titre de *réparation* lorsque la situation s’y prête, mais, en l’occurrence, il ne s’agit pas d’une mesure réparatrice accordée à la suite d’une atteinte préalablement établie à un droit garanti par la *Charte canadienne*. En l’espèce, ce remodelage est imposé à l’étape préliminaire de l’interprétation, alors que la mission de la Cour consiste simplement à déterminer l’intention du législateur et non à remédier à un préjudice.

111 The Court was quite right in recent years to have adopted a contextual approach (as opposed to a purely literal approach) to statutory interpretation, but that does not mean that after proper application of a contextual approach the Court cannot conclude that in fact the legislators meant what they said. As noted in *Attorney General of Quebec v. Carrières Ste-Thérèse Ltée*, [1985] 1 S.C.R. 831, it is sometimes stated, when a court considers the grammatical and ordinary sense of a provision, that “[t]he legislator does not speak in vain” (p. 838). See also *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42, at para. 37.

C’est à juste titre que la Cour a adopté, au cours des dernières années, une méthode d’interprétation contextuelle (par opposition à une méthode d’interprétation purement littérale) des lois. Cela ne signifie toutefois pas qu’après avoir appliqué correctement une méthode d’interprétation contextuelle, la Cour ne peut conclure que le législateur a effectivement voulu dire ce qu’il a dit. Comme l’a souligné la Cour dans *Procureur général du Québec c. Carrières Ste-Thérèse Ltée*, [1985] 1 R.C.S. 831, on affirme parfois, lorsqu’un tribunal se penche sur le sens ordinaire et grammatical d’une disposition, que « [l]e législateur ne parle pas pour ne rien dire » (p. 838). Voir aussi *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42, par. 37.

112 The provision in question is found in art. 9(1) of the by-law and reads as follows:

9. In addition to the noise referred to in article 8, the following noises, where they can be heard from the outside, are specifically prohibited:

- (1) noise produced by sound equipment, whether it is inside a building or installed or used outside;

La disposition en cause est formulée ainsi au par. 9(1) du règlement :

9. Outre le bruit mentionné à l’article 8, est spécifiquement prohibé lorsqu’il s’entend à l’extérieur :

- 1<sup>o</sup> le bruit produit au moyen d’appareils sonores, qu’ils soient situés à l’intérieur d’un bâtiment ou qu’ils soient installés ou utilisés à l’extérieur;

113 As my colleagues interpret art. 9(1) in paras. 29-33 of their judgment it *should* read:

9. The following noises, where they can be heard from the outside, are specifically prohibited

Suivant l’interprétation qu’en donnent mes collègues, aux par. 29 à 33 de leurs motifs, le par. 9(1) *devrait* être ainsi rédigé :

9. Est spécifiquement prohibé lorsqu’il s’entend à l’extérieur :

- (1) disruptive noise emitted by sound equipment located inside a building or installed or used outside the building that stands out over other environmental noise and that interferes with citizens' peaceful enjoyment of public spaces;

The position of the City of Montréal in its written argument and in oral argument (as already referred to) is that art. 9(1) means what it says.

We all take as our starting point Driedger's statement of the proper contextual approach to interpretation:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament. [Emphasis added.]

(E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87)

This "modern approach" was affirmed in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, and subsequently elaborated upon in *Bell ExpressVu*. I propose to proceed as the Court did in *Bell ExpressVu*, namely to look first at the "grammatical and ordinary sense" of the words used by the legislators in art. 9(1), then to the "broader context", and finally to some considerations specific to the scheme of the Montréal charter and the Montréal noise by-law, their object, and the intention of the respective legislators. My conclusion, as will be seen, is that there is no ambiguity in art. 9(1), latent or otherwise. As in *Bell ExpressVu* itself, a full contextual analysis demonstrates that the legislators intended what they said.

### 1. Grammatical and Ordinary Sense

As my colleagues note, *Larousse* defines the word "bruit" as a [TRANSLATION] "[c]ombination of sounds produced by vibrations that can be perceived by hearing" (*Nouveau Larousse Encyclopédique*

- <sup>10</sup> le bruit perturbateur qui émane d'un appareil sonore situé à l'intérieur d'un bâtiment ou installé ou utilisé à l'extérieur du bâtiment, qui ressort des autres bruits ambiants et qui interfère avec la jouissance paisible des espaces publics par les citoyens;

Rappelons que la Ville de Montréal a soutenu, dans son argumentation écrite et dans sa plaidoirie, que le sens du par. 9(1) est exactement celui qui est exprimé par son libellé.

Nous prenons tous comme point de départ l'énoncé de Driedger sur la méthode d'interprétation contextuelle :

[TRANSLATION] Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur. [Je souligne.]

(E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), p. 87)

Cette « méthode moderne » d'interprétation a été reconnue dans *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, puis étoffée dans *Bell ExpressVu*. Je propose de procéder comme la Cour l'a fait dans *Bell ExpressVu*, c'est-à-dire de commencer par l'analyse du « sens ordinaire et grammatical » des termes employés par le législateur au par. 9(1), d'examiner ensuite le « contexte élargi » et de terminer par l'examen de certaines considérations propres à l'esprit de la *Charte de la Ville de Montréal* et du *Règlement sur le bruit* de la Ville de Montréal, à leur objet et à l'intention de leur législateur respectif. Ainsi que nous le verrons, j'arrive à la conclusion que le par. 9(1) ne comporte aucune ambiguïté, latente ou autre. Comme dans *Bell ExpressVu*, un examen exhaustif du contexte démontre que le législateur voulait effectivement dire ce qu'il a dit.

### 1. Le sens ordinaire et grammatical

Comme le font observer mes collègues, le *Nouveau Larousse Encyclopédique* (2001), vol. 1, p. 233, définit un « bruit » comme un « [e]nsemble des sons produits par des vibrations, perceptibles

114

115

116

(2001), vol. 1, at p. 233). It therefore follows, as they acknowledge at para. 24, that this word “has an even broader meaning [than ‘noise’]. Hence, noise in itself is not necessarily a nuisance, but there is no contesting that it can be a nuisance” (emphasis added).

117 We agree therefore that on a grammatical reading, art. 9(1) includes noise produced by sound equipment which is *not* a nuisance. To acknowledge that “noise” comes in different types and volumes is not to say that the word itself is ambiguous. Supporters of art. 9(1) conjure up visions of competing strip clubs, ghetto blasters ruining Sunday afternoons in Murray Park, or thousands of angry protestors marching along boulevard René-Lévesque hyperventilating through megaphones. However, as stated, the City’s lawyer in this Court did not shrink from acknowledging that the actual force and scope of art. 9(1) is a good deal more sweeping than those examples would suggest, and that this sweeping result was intended by his clients at City Hall, who believe that all will be cured by the sensible exercise of prosecutorial discretion.

118 Read in its grammatical and ordinary sense, art. 9(1) would preclude a Montrealer sitting in his garden listening to Mozart playing softly through an open window from a kitchen radio. It would catch people who can only make themselves heard using “sound equipment”, such as Dr. Stephen Hawking, one of the world’s foremost theoretical physicists, who suffers from amyotrophic lateral sclerosis (ALS or Lou Gehrig’s disease) and can only communicate through a voice box. Were we to be fortunate enough to sit on a roof garden in Montréal with one of these individuals, talking at normal conversational levels, their communications (“noise produced by sound equipment”) would potentially be considered a nuisance but ours would not. The City prosecutors would be unlikely to lay a charge, of course, but in the City’s view enforcement would be a matter of discretion, depending apparently on whether City Hall regards their noise as “unnecessary”.

par l’ouïe ». Il s’ensuit donc, ainsi qu’elles le reconnaissent au par. 24, que « [c]e mot a une portée très vaste. [. . .] Le bruit en lui-même n’est donc pas nécessairement une nuisance, et pourtant il est incontestable qu’il peut constituer une nuisance » (je souligne).

Nous convenons donc que, suivant son sens grammatical, le par. 9(1) inclut le bruit produit au moyen d’appareils sonores qui *n’est pas* une nuisance. Reconnaître que le « bruit » se présente sous différentes formes et varie en intensité ne signifie pas que ce terme est en soi ambigu. Les défenseurs du par. 9(1) font planer le spectre de la concurrence entre clubs de danseuses, de dimanches après-midi au parc Murray gâchés par des radiocassettes tonitruantes ou de milliers de manifestants enrégés s’époumonant dans des mégaphones le long du boulevard René-Lévesque. Or, comme je l’ai dit, l’avocat de la Ville n’a pas reculé et a reconnu devant la Cour que l’effet et la portée réels du par. 9(1) sont beaucoup plus vastes que ces exemples le laisseraient croire, et que le conseil municipal, qu’il représente, souhaitait qu’ils soient aussi vastes, croyant que l’exercice judicieux du pouvoir discrétionnaire de la poursuite résoudrait la question.

Interprété suivant son sens grammatical et ordinaire, le par. 9(1) empêcherait un Montréalais assis dans son jardin, d’écouter par une fenêtre ouverte la radio de la cuisine qui joue doucement du Mozart. Il s’appliquerait aux personnes qui ne peuvent se faire entendre qu’au moyen d’un « appareil sonore », comme Stephen Hawking, l’un des plus éminents physiciens théoriciens au monde, qui souffre de sclérose latérale amyotrophique (SLA ou maladie de Lou Gehrig) et qui communique à l’aide d’un synthétiseur vocal. Aurions-nous la chance de converser à voix normale avec l’une ou l’autre de ces personnes sur une terrasse-jardin à Montréal, que leurs paroles (un « bruit produit au moyen d’appareils sonores ») pourraient être considérées comme une nuisance, mais pas les nôtres. Bien sûr, les procureurs de la Ville ne porteraient vraisemblablement aucune accusation, mais selon la Ville, ils auraient le pouvoir discrétionnaire d’appliquer le règlement en fonction, semble-t-il, de ce que la Ville considère comme un bruit « inutile ».

Strolling north from St. Catherine Street, we would reach the student ghetto east of the main McGill University Campus. An undergraduate studying to the music of an Ella Fitzgerald CD would stay within the law if she kept her windows closed, but opening the sash to let in some air and a spring breeze would allow the music to escape and precipitate an exercise of the “prosecutor’s discretion” under art. 9(1) of the by-law. She, like Professor Hawking or the young mother sitting on her front porch listening to the mewling of her baby over a baby alarm (whether or not attached to the building) would be contributing noise to the Montréal environment by means of a prohibited source, and would thereby run afoul of art. 9(1) of the by-law.

The above-mentioned encounters with “sound equipment” are all “imaginable circumstances which could commonly arise in day-to-day life” (*R. v. Goltz*, [1991] 3 S.C.R. 485, at p. 516), and may therefore be used legitimately to test the validity of the City’s enactment.

To this point I have been dealing with what art. 9(1) says. However, my colleagues hold that what it says is not what it means. They say context shows that there is an “latent ambiguity” (para. 24). Accordingly, I turn to consider the context.

## 2. *The Broader Context*

It is true, as my colleagues state, that “[w]ords that appear clear and unambiguous may in fact prove to be ambiguous once placed in their context” (para. 10). Ambiguity is a conclusion that may be arrived at *after* looking at the broader context (*Bell ExpressVu*, at para. 29; *Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)*, [2005] 1 S.C.R. 533, 2005 SCC 26, at para. 43). However, in this case, the context reinforces rather than detracts from the ordinary grammatical meaning of the words used by the legislators. There is no ambiguity, in my opinion, and thus no gateway at this interpretative

En bifurquant vers le nord à partir de la rue Ste-Catherine, nous arriverions dans le quartier étudiant situé à l’est du campus principal de l’Université McGill. La candidate au baccalauréat qui étudierait au son d’un CD d’Ella Fitzgerald respecterait la loi en gardant ses fenêtres fermées, mais les ouvrirait-elle pour faire entrer l’air et la brise printanière qu’elle permettrait à la musique de s’échapper et déclencherait l’exercice du « pouvoir discrétionnaire de la poursuite » conféré par le par. 9(1) du règlement. À l’instar du Professeur Hawking ou de la jeune mère de famille assise sous le porche de sa maison qui écoute les gazouillis de son nourrisson à l’aide d’un moniteur pour bébé (fixé ou non à l’immeuble), elle ajouterait un bruit émanant d’une source interdite à l’environnement sonore de Montréal et désobéirait ainsi au par. 9(1) du règlement.

Les utilisations d’« appareils sonores » décrites dans les paragraphes qui précèdent sont toutes des « circonstances imaginables qui pourraient se présenter couramment dans la vie quotidienne » (*R. c. Goltz*, [1991] 3 R.C.S. 485, p. 516) et, de ce fait, servir légitimement à jauger la validité du texte édicté par la Ville.

Jusqu’à maintenant, je m’en suis tenu au libellé du par. 9(1). Or, mes collègues estiment que cette disposition n’a pas exactement le sens exprimé par son libellé. Elles affirment que le contexte révèle une « ambiguïté latente » (para. 24). J’aborderai donc maintenant la question du contexte.

## 2. *Le contexte élargi*

Il est vrai, comme mes collègues l’affirment, que « [d]es mots en apparence clairs et exempts d’ambiguïté peuvent, en fait, se révéler ambigus une fois placés dans leur contexte » (para. 10). On ne devrait conclure à l’existence d’une ambiguïté qu’après avoir examiné le contexte élargi (*Bell ExpressVu*, par. 29; *Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 533, 2005 CSC 26, par. 43). Or, en l’espèce, le contexte renforce le sens grammatical ordinaire des termes employés par le législateur plutôt que d’en diverger. Il n’existe, à mon avis, aucune ambiguïté et l’étape

119

120

121

122

stage through which the Court can usher in “creative” remedies.

a. The Environmental Law Context

123 I agree with my colleagues that the by-law is directed to “protect against noise pollution” (para. 26). The City is therefore dealing with a subject matter a good deal more specific than was the case in *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 1031, in which our Court rejected a claim that environmental protection legislation was unconstitutionally “vague”. Gonthier J., for the majority, wrote that:

In the context of environmental protection legislation, a strict requirement of drafting precision might well undermine the ability of the legislature to provide for a comprehensive and flexible regime.

Legislators must have considerable room to manoeuvre in the field of environmental regulation, and s. 7 [of the *Charter*] must not be employed to hinder flexible and ambitious legislative approaches to environmental protection. [paras. 52 and 59]

124 In my view, with respect, *Canadian Pacific* has no application to the present appeal. In the first place, the enactment in that case not only required the prosecution to establish the release of a “contaminant” into the natural environment, but added the requirement that such release must cause harm (i.e., in contrast to art. 9(1) where there is no requirement to show a harmful effect). Secondly, here we are not dealing with a general environmental law that applies to all manner of pollution and is therefore necessarily couched in general terms. The Montréal by-law is directed solely and exclusively at *noise* pollution. The regulatory parameters of “noise” are well established, and may include level, place, type and source limitations, as my colleagues point out, as well as qualitative standards. While I agree that the courts cannot insist on a greater level of drafting precision than the subject matter permits, such indulgence is not applicable to this by-law, which

de l’interprétation ne débouche pas sur une conclusion qui permettrait à la Cour d’exercer sa créativité pour accorder réparation.

a. Le contexte du droit de l’environnement

Je conviens avec mes collègues que le règlement a pour objet « la protection contre la pollution sonore » (par. 26). L’intervention de la Ville porte donc sur une question beaucoup plus précise que dans l’arrêt *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031, où notre Cour a rejeté la prétention d’« imprécision » inconstitutionnelle d’une loi sur la protection de l’environnement. S’exprimant au nom de la majorité, le juge Gonthier a écrit :

Dans le contexte des lois sur la protection de l’environnement, toute exigence stricte de précision dans la formulation pourrait avoir pour effet de limiter la capacité du législateur à établir un régime complet et souple.

Les législateurs doivent disposer d’une grande marge de manœuvre en matière de réglementation environnementale, et l’art. 7 [de la *Charte*] ne doit pas nuire aux démarches législatives souples et d’envergure en matière de protection de l’environnement. [par. 52 et 59]

En toute déférence, j’estime que l’arrêt *Canadien Pacifique* ne s’applique pas au présent pourvoi. Premièrement, la loi dans cette affaire obligeait la poursuite à prouver non seulement qu’un « contaminant » avait été déposé dans l’environnement naturel, mais aussi que ce rejet avait causé un dommage (contrairement au par. 9(1), qui n’exige pas la preuve d’un effet dommageable). Deuxièmement, nous ne sommes pas en présence ici d’une loi générale sur l’environnement qui s’applique à toutes les formes de pollution et qui est donc nécessairement formulée en termes généraux. Le règlement de la Ville de Montréal vise uniquement et exclusivement la pollution par le *bruit*. Les paramètres de réglementation du « bruit » sont bien établis et peuvent comporter, outre des normes qualitatives, des limites touchant l’intensité, le lieu, le type et la source du bruit, comme l’ont souligné mes collègues. Bien que je convienne que les tribunaux

shows in its own provisions other than art. 9(1) that a sensible level of precision *can* be achieved. The City's problem is that after setting out specific provisions dealing with noise classified by quality and impact, it added a general ban on noise classified only by source and, as we all agree, source as such has no necessary connection with *either* noise quality *or* harmful impact and, therefore, source as such has no necessary connection with "nuisance". Of course, the City could have employed *qualitative* limitations in art. 9(1), for example to prohibit a level of noise [TRANSLATION] "that disturbs the peace and tranquillity of persons . . . in the vicinity", as in the noise by-law upheld by the Quebec Court of Appeal in *R. c. L'Heureux*, [1996] Q.J. No. 2135 (QL). My colleagues (impermissibly in my view) seek to read art. 9(1) in the same way as if its language tracked the Quebec City by-law, but this approach fails to respect the very different language used by the Montréal legislators. There are different approaches to noise standards. The problem with art. 9(1) is that it employs none of them to qualify the general ban on "noise produced by sound equipment".

#### b. The Civil Liberties Context

The more important general contextual factor is freedom of expression. As my colleagues acknowledge at para. 85, art. 9(1) *even as they interpret it* limits the guarantee of freedom of expression under the *Canadian Charter*. Verbal communications are apparently to be restricted to the hearing range of an unaided human voice, which puts open-air politics in Montréal back to the era before Georges-Étienne Cartier addressed the crowd from the balcony at City Hall.

ne peuvent exiger dans la formulation d'un texte législatif un degré de précision plus élevé que ne le permet son objet, cette indulgence ne s'applique pas au règlement, dont les dispositions mêmes, hormis le par. 9(1), démontrent qu'il est *possible* d'atteindre un niveau de précision judicieux et raisonnable. Le problème de la Ville tient à ce qu'après avoir formulé certaines dispositions précises régissant le bruit en fonction de sa qualité et de ses effets, elle a ajouté une interdiction générale qui repose exclusivement sur la source du bruit. Or, et nous sommes unanimes sur ce point, la source du bruit n'est pas en soi nécessairement liée *ni* à la qualité *ni* aux effets préjudiciables du bruit et n'est donc pas nécessairement liée à la notion de « nuisance ». La Ville aurait évidemment pu inclure d'autres limites *qualitatives* dans le par. 9(1) en interdisant, par exemple, le bruit dont l'intensité « trouble la paix ou la tranquillité des personnes [. . .] dans le voisinage », comme l'interdit le règlement sur le bruit dont la validité a été confirmée par la Cour d'appel du Québec dans *R. c. L'Heureux*, [1996] J.Q. n° 2135 (QL). Mes collègues cherchent (selon moi, à tort) à interpréter le par. 9(1) comme si son libellé reproduisait celui du règlement de la Ville de Québec, mais cette façon de faire ne respecte pas la formulation très différente retenue par le législateur montréalais. Il existe différentes façons de fixer des normes sur le bruit. Si l'article 9 pose problème, c'est parce qu'il n'en utilise aucune pour restreindre la portée de l'interdiction générale du « bruit produit au moyen d'appareils sonores ».

#### b. Le contexte des libertés civiles

Le facteur contextuel général le plus important est celui de la liberté d'expression. Comme mes collègues le reconnaissent au par. 85, le par. 9(1) porte atteinte à la liberté d'expression que garantit la *Charte canadienne*, *même selon l'interprétation qu'elles attribuent à cette disposition*. Les communications verbales doivent apparemment être limitées aux fréquences audibles produites par la seule voix humaine, ce qui ramène les activités politiques à ciel ouvert à Montréal à une époque antérieure à celle où Georges-Étienne Cartier s'est adressé à la foule du haut du balcon de l'hôtel de ville.

126 Of course municipal enactments are to be read purposefully. Nevertheless, where enactments infringe rights under the Quebec *Charter* or the *Canadian Charter*, the Court has long taken the view that it should not remedy the deficiencies by rewriting the legislative text. In *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145, the government argued that if the law fell below the constitutional standard for search and seizure, the Court should read an “appropriate standard” into the provisions. The Court declined to do so, explaining

it is the legislature’s responsibility to enact legislation that embodies appropriate safeguards to comply with the Constitution’s requirements. It should not fall to the courts to fill in the details that will render legislative lacunae constitutional. [p. 169]

127 As stated, the City did not request the Court to read the limitations proposed by my colleagues into its noise by-law. To do so, particularly in a case dealing with freedom of expression, is to co-opt the Court to transform the *minimum* standard required by the *Charter* of Quebec or Canada into the *maximum* freedom allowed under the by-law. That, with respect, is not the proper role of the Court.

c. The Legislative Context

128 My colleagues write that “[t]he overall context in which a provision was adopted can be determined by reviewing its legislative history and inquiring into its purpose” (para. 17). I agree that noise pollution is a form of public nuisance and that a purpose of the Montréal charter is to allow the City legislators to identify and prohibit those parts of the universe of noise that can be expected to [TRANSLATION] “cause serious inconvenience or adversely affect either public health or the welfare of the community, or of a significant part of the community” (*per* Gendreau J. in *Anctil v. Cour municipale de Ville de La Pocatière*, [1973] C.S. 238, at p. 244).

Les règlements municipaux doivent évidemment être interprétés en fonction de leur objet. Néanmoins, lorsqu’un texte législatif porte atteinte aux droits garantis par la *Charte canadienne* ou par la *Charte québécoise*, la Cour a décidé depuis longtemps qu’elle ne devait pas récrire le texte pour remédier à ses lacunes. Dans *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, le gouvernement a soutenu que si la loi ne respectait pas la norme constitutionnelle en matière de perquisitions et de saisies, la Cour devait en interpréter les dispositions en y introduisant un « critère approprié ». La Cour a refusé de le faire, en donnant l’explication suivante :

... il incombe à la législature d’adopter des lois qui contiennent les garanties appropriées permettant de satisfaire aux exigences de la Constitution. Il n’appartient pas aux tribunaux d’ajouter les détails qui rendent constitutionnelles les lacunes législatives. [p. 169]

Ainsi que je l’ai mentionné, la Ville n’a pas demandé à la Cour d’introduire dans son règlement sur le bruit les limites proposées par mes collègues. En le lui demandant, en particulier dans une affaire touchant la liberté d’expression, elle se trouverait à coopter la Cour afin qu’elle fasse de la norme *minimale* exigée par la *Charte canadienne* ou québécoise la liberté *maximale* autorisée par le règlement. J’estime, en toute déférence, que ce n’est pas là le rôle de la Cour.

c. Le contexte législatif

Mes collègues estiment que « [l]’historique d’une disposition et la recherche de l’objectif de la réglementation permettent de cerner le contexte global dans lequel la disposition est adoptée » (par. 17). Je reconnais que la pollution par le bruit est une forme de nuisance publique et que l’un des objets de la *Charte de la Ville de Montréal* est de permettre au législateur municipal de définir et de prohiber, parmi tous les bruits, ceux qui risquent de « produire des inconvénients sérieux ou de porter atteinte, soit à la santé publique, ou soit au bien-être de la communauté, ou d’une partie importante de la communauté » (le juge Gendreau dans *Anctil c. Cour municipale de Ville de La Pocatière*, [1973] C.S. 238, p. 244).

I agree with my colleagues that this was the City's mandate. However, recognition of the limited nature of the mandate does not provide an answer to the excessive scope of art. 9(1) of the Montréal noise by-law. It just demonstrates the scope of the problem.

My colleagues also contend that the relevant history shows that art. 9(1) requires an "essential connection with a building" (para. 30). In fact, however, while earlier versions of the noise by-law *did* link the equivalent of art. 9(1) to a building (e.g., in 1976 the by-law prohibited "noise produced by an apparatus emitting sound outside a building"), City Hall subsequently dropped the limitation my colleagues now seek to restore by "interpretation".

Moreover, the addition of an "essential connection with a building" again contradicts the intention of City Hall. Counsel for the City cites in his factum a number of instances where relief has been granted by City permit from the prohibition in art. 9(1) with respect to parks and other public places where no building is involved (see appellant's factum, at paras. 84-87).

d. The Context of the Legal Environment

I further agree with my colleagues that the "legal environment" may provide proper context (para. 25). My colleagues trace the legislative authority conferred on municipalities to deal with nuisances back to 1851 (para. 19). The City of Montréal has thus had more than 150 years of experience in these matters, and must be taken to have been aware that the Quebec courts have consistently required a clear definition of what is prohibited and what is permitted in order that the inhabitants can govern their everyday conduct accordingly. In *Laval (Ville) v. Prince*, [1996] Q.J. No. 58 (QL), for example, the Quebec Court of Appeal struck down a provision in a City of Laval noise by-law which prohibited

À l'instar de mes collègues, j'estime que c'est ce que la Ville avait comme mandat. Toutefois, le fait de reconnaître que son mandat était limité ne règle pas la question de la portée excessive du par. 9(1) du *Règlement sur le bruit* de la Ville de Montréal. Il ne fait que démontrer l'ampleur du problème.

Selon mes collègues, il ressort aussi de l'histoire du par. 9(1) que cette disposition requiert l'existence d'un « lien essentiel avec un bâtiment » (par. 30). Cependant, dans les faits, bien que les versions antérieures du *Règlement sur le bruit* aient *effectivement* relié la disposition correspondant au par. 9(1) à un bâtiment (p. ex., le règlement de 1976 interdisait « le bruit provenant d'un appareil sonore qui diffuse à l'extérieur des bâtiments »), le conseil municipal a subséquemment laissé tomber la limite que mes collègues cherchent maintenant à rétablir par voie d'« interprétation ».

En outre, l'ajout de l'exigence d'un « lien essentiel avec un bâtiment » contredit de nouveau l'intention du conseil municipal. Dans son mémoire, l'avocat de la Ville cite en exemple plusieurs cas où la Ville a levé l'interdiction prévue au par. 9(1) en accordant des permis concernant des parcs ou d'autres endroits publics où aucun immeuble n'était en cause (voir mémoire de l'appelante, par. 84-87).

d. Le contexte de l'environnement légal

Je conviens également avec mes collègues que l'« environnement légal » peut fournir des éléments contextuels (par. 25). Mes collègues font remonter à 1851 l'attribution aux municipalités du pouvoir législatif de réglementer les nuisances (par. 19). La Ville de Montréal possède donc plus de 150 années d'expérience en la matière, et il faut présumer qu'elle savait que les tribunaux du Québec exigent de façon constante que ce qui est prohibé et ce qui ne l'est pas soit clairement défini afin que les personnes qui résident dans la municipalité puissent régler leur conduite quotidienne en conséquence. Dans *Laval (Ville) c. Prince*, [1996] A.Q. n° 58 (QL), par exemple, la Cour d'appel du Québec a radié la disposition d'un règlement sur le bruit de la Ville de Laval qui interdisait l'émission

129

130

131

132

[TRANSLATION] a noise heard outdoors between 7:00 a.m. and 10:00 p.m. the intensity of which exceeds an equivalent noise level of 55 dB(A), measured over a period of 15 minutes . . . , at the boundary of any property used in whole or in part as a place of residence;

133 Even though the Laval noise by-law (unlike the Montréal by-law here) specified measurable limits to permitted noise, the court considered those limits to be unreasonably restrictive:

[TRANSLATION] The municipality may not rely on the first subsection of s. 463 of the *Cities and Towns Act* to declare that something (in this case, a noise) constitutes a nuisance if it has no harmful qualities, causes no injury and hurts no one. Thus, the municipality exceeds the authority granted to it by this provision in declaring that noise of a certain intensity is prohibited because it constitutes a nuisance when it is not in fact harmful in any way, given that it is less intense than the environmental noise. To sum up, the municipality's power to define a nuisance and abate it does not include the power to create a nuisance. [Emphasis added; para. 35.]

134 The prohibition in the Montréal by-law may also be compared with the Métabetchouan noise by-law upheld as valid by the Quebec Superior Court in *Métabetchouan-Lac-à-la-Croix (Ville de) v. Restaurant-Bar Chez Miville inc.*, Sup. Ct. Alma, No. 160-36-000006-995, May 8, 2000:

[TRANSLATION] **Art. 4** No one may, between the hours of 10 p.m. and 7 a.m., adversely affect the well-being of people in the vicinity by using a radio, television, phonograph, loudspeaker, or other sound-producing instrument or device, or use a musical instrument in such a way as to cause excessive or undue noise.

135 The unsatisfactory approach of art. 9(1) is further illustrated by reference to the provisions of other by-laws which have come before the Quebec courts for consideration. In *Baie-Comeau (Ville) v. Bar le Broadway*, 1999 CarswellQue 1472 (Sup. Ct.), for example, the by-law set out what the legislators meant by a “nuisance”:

[d]’un bruit perçu à l’extérieur entre 7h00 et 22h00 heures [. . .] dont l’intensité est supérieure au niveau équivalent de bruit de 55 dB(A), mesuré sur une période de 15 minutes [. . .], à la limite de tout terrain servant, en tout ou en partie, à l’habitation;

Même si le règlement sur le bruit pris par la Ville de Laval (contrairement à celui pris par la Ville de Montréal en l’espèce) prévoyait des limites mesurables quant à l’intensité des bruits autorisés, la cour a jugé que ces limites étaient déraisonnablement restrictives :

La municipalité, s’appuyant sur le premier paragraphe de l’article 463 de la *Loi sur les cités et villes*, ne peut pas décréter que quelque chose (en l’espèce, un bruit) constitue une nuisance lorsque cette chose n’a aucun caractère nuisible, ne fait du tort, du mal à personne. La municipalité outrepassé donc le pouvoir que lui confère cet article lorsqu’elle décrète qu’un bruit d’une certaine intensité est prohibé parce que constituant une nuisance quand, en fait, ce bruit n’a rien de nuisible, étant d’une intensité inférieure à l’intensité du bruit ambiant. En somme, le pouvoir de la municipalité de définir une nuisance et la supprimer ne comporte pas celui d’en créer une. [Soulignement et italique ajoutés; par. 35.]

Il peut être utile de comparer aussi l’interdiction générale que prévoit le règlement de la Ville de Montréal à l’interdiction prévue par le règlement sur le bruit de Métabetchouan dont la validité a été confirmée par la Cour supérieure dans *Métabetchouan-Lac-à-la-Croix (Ville de) c. Restaurant-Bar Chez Miville inc.*, C.S. Alma, n° 160-36-000006-995, 8 mai 2000 :

**Art. 4** Il est défendu à toute personne, entre vingt-deux (22) heures et sept (7) heures du matin, de nuire au bien-être des personnes du voisinage en faisant usage d’un appareil radio, d’un téléviseur, d’un phonographe, d’un haut-parleur ou d’un autre instrument ou appareil producteur de son, ou de se servir d’un instrument de musique de façon à causer un bruit excessif ou inusité.

Un coup d’œil aux dispositions d’autres règlements soumis à l’attention des tribunaux québécois permet aussi de constater que la solution retenue dans le par. 9(1) est inadéquate. Dans *Baie-Comeau (Ville) c. Bar le Broadway*, 1999 CarswellQue 1472 (C.S.), par exemple, le règlement énonçait ce que le législateur entendait par une « nuisance » :

[TRANSLATION] Nuisance: any situation or act that is likely to produce serious inconvenience or adversely affect the life, safety, health, property or comfort of persons, or that deprives them of the exercise of a common right.

A nuisance may originate from a situation, an illegal act, or the abuse of a thing or a right; it is continuous in nature and is intimately linked to the situation or act.

Yet again, in *Beloil (Ville) v. Pergola 2000*, [2003] Q.J. No. 12782 (QL), the Municipal Court upheld art. 1 of an anti-noise by-law which clearly stated:

[TRANSLATION] The emission of any noise that disturbs the peace and tranquillity of people in the vicinity constitutes a nuisance and is prohibited.

Examples of similar norms adopted by Quebec municipalities are gathered together by Professor L. Giroux in “Retour sur les compétences municipales en matière de nuisance”, in *Développements récents en droit de l’environnement* (1999), 299, at pp. 328-30. These include *Nutrichef Ltée v. Brossard (Ville)*, Sup. Ct. Longueuil, No. 505-36-000006-876, April 12, 1988:

[TRANSLATION] Any noise that is caused by any person by any means whatsoever and that is likely to impede the peaceable use of property in the vicinity constitutes a nuisance.

*Laval v. Prince*:

[TRANSLATION] The emission of any noise that disturbs the peace and tranquillity of the people in the vicinity constitutes a nuisance and is prohibited.

*Sévigny v. Alimentation G. F. Robin inc.*, SOQUIJ AZ-99021251 (Sup. Ct.):

[TRANSLATION] . . . to use any noise-producing thing in a manner that disturbs the rest, comfort or well-being of some of or all the people in the vicinity;

. . .

. . . to produce or *allow to be produced*, while engaging in the operation or conduct of an industry or business or the exercise of a trade or occupation of any kind, *an excessive or unusual noise* that disturbs the rest, comfort or well-being of some of or all the people in the vicinity. [Emphasis in original.]

Nuisance : tout état de chose ou de fait qui est susceptible de produire des inconvénients sérieux ou de porter atteinte soit à la vie, la sécurité, la santé, la propriété et le confort des personnes ou qui les prive de l'exercice d'un droit commun.

L'élément nuisible peut provenir d'un état de chose, d'un acte illégal ou de l'usage abusif d'un objet ou d'un droit, il revêt un certain caractère de continuité et est intimement lié à la chose ou à l'acte.

En outre, dans *Beloil (Ville) c. Pergola 2000*, [2003] J.Q. n° 12782 (QL), la Cour municipale a confirmé la validité de l'art. 1 d'un règlement anti-bruit qui prévoyait clairement :

Constitue une nuisance et est prohibée l'émission de tout bruit qui trouble la paix ou la tranquillité du voisinage.

Le professeur L. Giroux a colligé des exemples de normes semblables établies par des municipalités du Québec dans « Retour sur les compétences municipales en matière de nuisance », dans *Développements récents en droit de l'environnement* (1999), 299, p. 328-330. Il cite notamment *Nutrichef Ltée c. Brossard (Ville)*, C.S. Longueuil, n° 505-36-000006-876, 12 avril 1988 :

Le fait, par toute personne, d'occasionner tout bruit causé de quelque façon que ce soit, de nature à empêcher l'usage paisible de la propriété dans le voisinage, constitue une nuisance.

*Laval c. Prince* :

Constitue une nuisance et est prohibée l'émission de tout bruit qui trouble la paix ou la tranquillité du voisinage.

*Sévigny c. Alimentation G. F. Robin inc.*, SOQUIJ AZ-99021251 (C.S.) :

. . . faire usage de toute chose faisant du bruit d'une façon à incommoder le repos, le confort ou le bien-être du voisinage ou d'une partie de celui-ci;

. . .

. . . lors de l'exploitation, de la conduite ou de l'exercice d'une industrie, un commerce, un métier ou une occupation quelconque, faire ou *laisser faire un bruit excessif ou insolite* d'une façon à incommoder le repos, le confort ou le bien-être du voisinage ou d'une partie de celui-ci. [Souligné dans l'original.]

136

137

138 In the same vein, the Quebec Court of Appeal in *L'Heureux*, previously mentioned, upheld as valid the following prohibition:

[TRANSLATION] Disruptive noise produced by a musical instrument or equipment the purpose of which is to reproduce or amplify sound constitutes a nuisance if:

it disturbs the peace or tranquillity of persons who reside, work or are present in the vicinity,

or

its level exceeds, in an inhabited place, the maximum level prescribed by Chapter III . . . .

139 What is evident from this overview of the legal environment is that there is a massive amount of municipal experience in Quebec crafting anti-noise by-laws which the City of Montréal must be taken to have known about. The City obviously intended, as its counsel more or less stated at the hearing of the appeal, to strike out in a new direction. In my view, the City is entitled to have the validity of that new direction considered by the Court, rather than have its enactment essentially modified to reflect the legislative model the City evidently wished to depart from.

140 The approach advocated by my colleagues is at odds with the legal environment because it suggests that a municipality is now better off to specify no qualitative noise limits (as in art. 9(1)) because to do so will risk judicial disapproval (as in *Prince*). It would be better, from the municipality's point of view, to leave it up to a court to read in the limit the court would have enacted had it been the legislators because the court is likely to uphold the validity of its own handiwork. As my colleagues admit at para. 32, the limit they wish to read into art. 9(1) "is not explicitly mentioned". Such a wait-till-we-see-what-the-judge-says approach does not benefit the inhabitants however, because they will have no idea until the court makes its pronouncement which activity is permitted and which activity is prohibited.

Dans la même veine, dans l'affaire *L'Heureux*, la Cour d'appel du Québec a confirmé la validité de l'interdiction suivante :

Le bruit perturbateur produit par un instrument de musique ou un appareil destiné à reproduire ou à amplifier le son :

qui trouble la paix ou la tranquillité des personnes qui résident, travaillent ou se trouvent dans le voisinage

ou

dont le niveau dépasse, dans un lieu habité, le niveau maximal prescrit par le chapitre III

constitue une nuisance . . .

Cet aperçu de l'environnement légal fait ressortir la profusion des antécédents en matière de formulation de règlements municipaux antibruit au Québec dont il faut présumer que la Ville de Montréal était au courant. La Ville voulait de toute évidence emprunter un chemin inédit, comme l'a plus ou moins révélé son avocat lors de l'audition de l'appel. J'estime que la Ville a le droit d'obtenir l'opinion de la Cour sur la validité de cette nouvelle façon de faire, plutôt que de voir la Cour modifier essentiellement son règlement pour le faire concorder avec le modèle dont la Ville voulait de toute évidence se démarquer.

La démarche préconisée par mes collègues est en contradiction avec l'environnement légal parce qu'elle laisse croire qu'il est dorénavant préférable pour une municipalité de ne prévoir aucune limite sonore qualitative (comme c'est le cas au par. 9(1)), pour ne pas s'exposer à la désapprobation du pouvoir judiciaire (comme dans *Prince*). Selon la Ville, il vaudrait mieux laisser au tribunal le soin d'interpréter la disposition comme si elle contenait la limite que le tribunal y aurait incluse s'il avait été le législateur, parce que le tribunal confirmera vraisemblablement la validité d'une mesure qu'il a lui-même concoctée. Comme mes collègues le reconnaissent au par. 32, la limite qu'elles souhaitent inclure dans le par. 9(1) « [n'est] pas mentionnée de façon expresse ». Cette solution « attendons-de-voir-ce-qu'en-dira-le-juge » ne sert toutefois pas les intérêts des habitants, parce qu'ils ne sauront pas quelle activité est permise et quelle autre est prohibée avant que le tribunal ne se prononce à cet égard.

e. The Immediate Context of the Noise By-Law

I agree with my colleagues that “[t]he immediate context of the impugned provision, namely the other provisions of the By-law, is as important as its overall context” (para. 27). We must thus put art. 9(1) in the context of the entire noise by-law, whose relevant articles read as follows:

*By-law concerning noise*, R.B.C.M. 1994, c. B-3

**1.** In this by-law, the following words mean:

“disruptive noise”: a noise that can be detected as separate from the environmental noise and considered as a source for analysis purposes, and includes a noise defined as such in this article;

“environmental noise”: a combination of usual noises from various sources, including noises that are exterior in origin, more or less regular in character, that can be detected within a given period, excluding any disruptive noise;

“noise with audible pure sounds”: a disruptive noise whose sound energy is concentrated around certain frequencies;

**2.** Noise whose sound pressure level is greater than the maximum set by ordinance, or noise specifically prohibited under this by-law, constitutes a nuisance and is prohibited as being contrary to peace and order.

**8.** No disruptive noise [*« bruit perturbateur »*] whose sound pressure level is greater than the maximum standardized noise level determined by ordinance, with respect to the inhabited place subjected to that emission, may be emitted.

**9.** In addition to the noise referred to in article 8, the following noises, where they can be heard from the outside, are specifically prohibited:

- (1) noise produced by sound equipment, whether it is inside a building or installed or used outside;

. . .

**11.** No noise specifically prohibited under articles 9 or 10 may be produced, whether or not it affects an inhabited place.

e. Le contexte immédiat du Règlement sur le bruit

Je conviens avec mes collègues que « [l]e contexte immédiat de la disposition contestée, soit les autres dispositions du Règlement, est tout aussi important que le contexte global » (par. 27). Il nous faut donc situer le par. 9(1) dans le contexte de l'ensemble du *Règlement sur le bruit*, dont les dispositions pertinentes sont les suivantes :

*Règlement sur le bruit*, R.R.V.M. 1994, ch. B-3

**1.** Aux fins du présent règlement, les mots suivants signifient :

« bruit comportant des sons purs audibles » : un bruit perturbateur dont l'énergie acoustique est concentrée autour de certaines fréquences;

« bruit d'ambiance » : un ensemble de bruits habituels de diverses provenances, y compris des bruits d'origine extérieure, à caractère plus ou moins régulier et repérables dans un temps déterminé en dehors de tout bruit perturbateur;

« bruit perturbateur » : un bruit repérable distinctement du bruit d'ambiance et considéré comme source aux fins d'analyse, et comprend un bruit défini comme tel au présent article;

**2.** Le bruit dont le niveau de pression acoustique est supérieur au maximum fixé par ordonnance ou celui qui est spécifiquement prohibé par le présent règlement constitue une nuisance et est interdit comme étant contraire à la paix et à l'ordre publics.

**8.** L'émission d'un bruit perturbateur d'un niveau de pression acoustique supérieur au niveau maximal de bruit normalisé fixé par ordonnance à l'égard du lieu habité touché par cette émission est interdite.

**9.** Outre le bruit mentionné à l'article 8, est spécifiquement prohibé lorsqu'il s'entend à l'extérieur :

- <sup>10</sup> le bruit produit au moyen d'appareils sonores, qu'ils soient situés à l'intérieur d'un bâtiment ou qu'ils soient installés ou utilisés à l'extérieur;

. . .

**11.** L'émission, touchant ou non un lieu habité, d'un bruit spécifiquement prohibé aux articles 9 ou 10, est interdite.

**13.** The analysis referred to in article 12 must be made with the devices and in accordance with the measuring methods prescribed by ordinance, and those procedures must be noted in the analysis report.

Subject to the first paragraph, the analysis may, in the cases provided for by ordinance, consist in simply identifying the type, origin and level of noise, without using the devices and methods specified in the first paragraph, and in such cases, it must be so noted in the analysis report.

Despite the first paragraph, an analysis by simple identification is sufficient in the case of noises specifically prohibited under article 9.

**20.** . . .

For the purpose of section III, the executive committee may, by ordinance:

- . . . .
- (3) determine the terms of exception to articles 9, 10 or 11 under circumstances or on the occasion of events, celebrations or demonstrations it specifies or authorizes.

142

It is necessary to consider the legislative context in some detail. A specific prohibition is found in art. 8 with respect to *inhabited* places, which prohibits “disruptive noise whose sound pressure level is greater than the maximum standardized noise level determined by ordinance”. The legislators were careful in art. 8 to specify *both* a noise level (to be fixed by ordinance) *and* the location (inhabited areas) limitations. But art. 11 expressly states that “[n]o noise specifically prohibited under articles 9 or 10 may be produced, whether or not it affects an inhabited place”.

143

Not only are noise level and location limitations absent from art. 9(1), but the legislators clearly state that the prohibitions in art. 9(1) are “[i]n addition to the noise referred to in article 8”. This can only mean that in art. 9(1) the “noise produced by sound equipment” (i) need not be disruptive, (ii) need not rise to the level fixed by ordinance, and (iii) need not occur in an inhabited place. The simple and complete ban of noise by reference to *source* and to no other criteria is confirmed by art. 13 which

**13.** L’analyse prévue à l’article 12 doit se faire à l’aide des appareils et suivant les méthodes de mesure prescrits par ordonnance et le procès-verbal d’analyse doit faire état de ces procédés.

Sous réserve du premier alinéa, l’analyse peut, dans les cas prévus par ordonnance, consister en une simple identification par la personne chargée d’effectuer l’analyse du type, de la provenance et du niveau de bruit, sans l’usage des appareils et méthodes mentionnés au premier alinéa et, dans ce cas, le procès-verbal d’analyse doit en faire mention.

Malgré le premier alinéa, l’analyse par simple identification suffit dans le cas des bruits spécifiquement prohibés à l’article 9.

**20.** . . .

Aux fins de l’application de la section III, le comité exécutif peut, par ordonnance :

- . . . .
- 3° déterminer, dans les circonstances ou à l’occasion d’événements, de fêtes ou de manifestations qu’il précise ou autorise, les modalités d’exception aux articles 9, 10 et 11.

Un examen détaillé du contexte législatif s’impose. L’article 8 crée une prohibition expresse à l’égard des lieux *habités*, interdisant « [l]’émission d’un bruit perturbateur d’un niveau de pression acoustique supérieur au niveau maximal de bruit normalisé fixé par ordonnance ». Les législateurs ont pris soin de prescrire à l’art. 8 des limites qui touchent à *la fois* l’intensité du bruit (fixé par ordonnance) *et* le lieu (lieux habités). Cependant, l’article 11 prévoit expressément que « [l]’émission, touchant ou non un lieu habité, d’un bruit spécifiquement prohibé aux articles 9 ou 10, est interdite ».

Non seulement aucune limite relative à l’intensité du bruit ou au lieu n’est mentionnée au par. 9(1), mais le législateur indique clairement que le par. 9(1) prohibe le bruit qui y est décrit, « [o]utre le bruit mentionné à l’article 8 ». Une seule interprétation est possible : le « bruit produit au moyen d’appareils sonores » visé au par. 9(1) (i) ne doit pas nécessairement être perturbateur, (ii) ne doit pas nécessairement atteindre le niveau fixé par ordonnance, et (iii) ne doit pas nécessairement toucher un

provides that “an analysis by simple identification is sufficient in the case of noises specifically prohibited under article 9”.

The by-law defines the expression “disruptive noise” and the City could therefore be expected to use the expression where that is what was intended. The City not only knew *how* to do so, but it *did* do so in art. 8. There is no such “disruptive noise” limitation in art. 9(1). Equally, where the City wished to control the intensity or level of noise (as in art. 2) or to differentiate among areas of the city where the noise may be considered a nuisance (art. 8) and therefore likely to interfere with what my colleagues call “peaceful enjoyment of the urban environment” (para. 34) it clearly said so. The legislators placed no such limitations in art. 9(1) which simply imposes a ban by *source* and makes no mention of the *quality* or the *impact* of “noise” which emanates from the source. The City imposed the ban “whether or not [the noise] affects an inhabited place” (art. 11). Thus, art. 9(1) means what it says, as counsel for the City submitted in oral argument, and further he said [TRANSLATION] “[i]f I didn’t think so, I wouldn’t be here.”

C. In My View, With Respect, the Interpretation of Article 9(1) Adopted by the Majority Amounts to Judicial Amendment

As my colleagues state “[o]ur analysis will be based on our interpretation of the provision” (para. 8). Their interpretation, to recapitulate, requires a number of steps which, in the context of a law limiting freedom of expression, would more traditionally be considered under the heading of remedy rather than interpretation.

First, as noted, my colleagues’ interpretation requires the Court to *read into* art. 9(1) the expression “disruptive noise” (para. 31) from art. 8 even though, as they acknowledge at para. 32, “the

lieu habité. L’interdiction simple et totale du bruit en fonction de sa *source*, et d’aucun autre critère, est confirmée par l’art. 13, selon lequel « l’analyse par simple identification suffit dans le cas des bruits spécifiquement prohibés à l’article 9 ».

Le règlement définit l’expression « bruit perturbateur ». On pouvait donc s’attendre à ce que la Ville emploie cette expression si telle était son intention. Non seulement la Ville savait *comment* procéder, mais c’est ainsi qu’elle a *effectivement* procédé à l’art. 8. Or, aucune limite n’est établie par l’emploi de l’expression « bruit perturbateur » au par. 9(1). De même, lorsque la Ville a voulu contrôler l’intensité ou le niveau du bruit (p. ex., à l’art. 2) ou établir les différents secteurs de la ville où le bruit peut être considéré comme une nuisance (art. 8) et où il risque par conséquent d’interférer avec ce que mes collègues appellent « la jouissance paisible de l’environnement urbain » (par. 34), elle l’a exprimé clairement. Le législateur n’a prévu aucune limite de ce genre au par. 9(1), qui impose simplement une interdiction en fonction de la *source* du bruit, sans mentionner la *qualité* ou l’*effet* du « bruit » qui en émane. La Ville a prévu que l’interdiction s’appliquait aux bruits « touchant ou non un lieu habité » (art. 11). Ainsi, le sens du par. 9(1) correspond à son libellé, comme l’avocat de la Ville l’a fait valoir dans sa plaidoirie, ajoutant « si je prétendais que non, je ne serais pas devant vous. »

C. Avec déférence, j’estime que l’interprétation attribuée au par. 9(1) par les juges de la majorité constitue une modification judiciaire

Comme l’affirment mes collègues, « [l]’interprétation de cette disposition détermine notre analyse » (par. 8). En résumé, leur interprétation requiert un certain nombre d’étapes qui, dans le contexte d’une loi restreignant la liberté d’expression, relèveraient traditionnellement de la réparation plutôt que de l’interprétation.

Premièrement, comme je l’ai signalé, l’interprétation de mes collègues oblige le tribunal à *ajouter* au par. 9(1) l’expression « bruit perturbateur » (para. 31) empruntée à l’art. 8 bien que, comme

144

145

146

expression is not explicitly mentioned in art. 9”. The full sentence in their decision reads:

Although disruption is not expressly mentioned in art. 9, this is because, in view of the types of noises to which the provision applies, it was considered unnecessary to refer explicitly to disruptive noise in each paragraph. [para. 33]

147

The problem with this view, again, is that it is clear that the legislators did not intend art. 9(1) to repeat the same limitation (“perturbation”) as art. 8 because art. 9(1) is introduced and governed by the words “[i]n addition to the noise referred to in article 8”. This is because the legislators dealt with the *quality* of the noise in art. 8 and in art. 9(1) turned to prohibit a particular *source* of noise, i.e., sound equipment. My colleagues must therefore *read out* of art. 9(1) the words “[i]n addition to the noise referred to in article 8”. My colleagues then *read up* the words in art. 9(1) “whether it [the sound equipment] is inside a building or installed or used outside” to require an “essential connection with a building” (para. 30). There is, of course, no such requirement of a “connection” expressed anywhere in art. 9(1), and the legislative history is against such an interpretation, as already mentioned. My colleagues must then *read down* the effect of art. 9(1) so that “[a]lthough art. 9(1) appears to be broad in scope, it . . . applies only to sounds that stand out over the environmental noise” (para. 46). We are no longer in the realm of interpretation. We are in the presence of judicial amendments.

148

Finally, my colleagues argue that the word “noise” in art. 9(1) suffers from “a latent ambiguity” (para. 24). However, as I have endeavoured to demonstrate, there is no ambiguity in the word “noise” either on a preliminary reading of art. 9(1) itself or, more importantly, having looked at all of the relevant contexts in which art. 9(1) operates or falls for consideration. The fact is, as counsel for the City contends, that art. 9(1) is directed to the elimination of a broad and general *source* of noise.

elles le reconnaissent au par. 32, « l’expression ne soit pas mentionnée de façon expresse à l’art. 9 ». Voici la phrase complète qui se trouve dans leurs motifs :

Si la notion de perturbation n’est pas expressément mentionnée à l’art. 9, c’est qu’en raison des bruits ciblés, il n’a pas été jugé utile de la reprendre explicitement à chaque paragraphe. [par. 33]

Encore une fois, le problème avec ce raisonnement, c’est qu’il est évident que le législateur ne voulait pas répéter au par. 9(1) la qualification du bruit (« perturbateur ») exprimée à l’art. 8, puisque le par. 9(1) commence et est régi par les mots « [o]utre le bruit mentionné à l’article 8 ». Il en est ainsi parce que le législateur traite de la *qualité* du bruit à l’art. 8 et qu’il interdit ensuite, au par. 9(1), une *source* particulière de bruit, c.-à-d. les appareils sonores. Mes collègues doivent donc *supprimer* du par. 9(1) les mots « [o]utre le bruit mentionné à l’article 8 ». Elles *accentuent* ensuite le sens des termes « qu’ils [les appareils sonores] soient situés à l’intérieur d’un bâtiment ou qu’ils soient installés ou utilisés à l’extérieur », employés au par. 9(1), pour exiger un « lien essentiel avec un bâtiment » (par. 30). Les termes du par. 9(1) n’exigent évidemment pas expressément un tel lien et l’historique législatif va à l’encontre de cette interprétation, comme je l’ai déjà mentionné. Mes collègues doivent ensuite *atténuer* les effets de l’interdiction prévue au par. 9(1) de sorte que « [m]algré une portée en apparence large [. . .] cette disposition [. . .] ne couvre que les sons qui ressortent du bruit d’ambiance » (par. 46). Nous ne sommes plus dans le domaine de l’interprétation. Nous sommes en présence de modifications judiciaires.

Enfin, mes collègues affirment que le mot « bruit » au par. 9(1) comporte « une ambiguïté latente » (par. 24). Toutefois, comme j’ai tenté de le démontrer, le mot « bruit » n’est pas ambigu, ni à la simple lecture du par. 9(1) ni — ce qui est encore plus important — après examen de l’ensemble des contextes pertinents dans lesquels le par. 9(1) s’applique ou est envisagé. Force est de constater que, comme le soutient l’avocat de la Ville, le par. 9(1) vise l’élimination d’une *source* globale et générale

Such a legislative overreach should be quashed because it not only ignores the characteristics of a “nuisance” but constitutes (as my colleagues concede) an infringement of Montrealers’ freedom of expression, as will shortly be discussed.

D. Article 9(1) of the Noise By-law Is an Invalid Exercise of the City’s Power to Define and Prohibit “Nuisances”

It is well established that the Court adopts a “broad and purposive” approach to the construction of the powers of a municipality: *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231, at pp. 244-45; *Nanaimo (City) v. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 S.C.R. 342, 2000 SCC 13, at para. 18; *Pacific National Investments Ltd. v. Victoria (City)*, [2000] 2 S.C.R. 919, 2000 SCC 64, at para. 44; *United Taxi Drivers’ Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, [2004] 1 S.C.R. 485, 2004 SCC 19, at paras. 6 and 8. Nevertheless, there are limits.

1. *Article 9(1) Is Ultra Vires*

The Quebec Court of Appeal has long taken the position (as it did in this case) that the legislative power conferred on Quebec municipalities to define and prohibit “nuisances” does not extend to defining some activity or thing as a nuisance [TRANSLATION] “if it has no harmful qualities, causes no injury and hurts no one. . . . [T]he municipality’s power to define a nuisance and abate it does not include the power to create a nuisance” (*Prince*, at para. 35, per Chamberland J.A.).

This essential nature of a “nuisance” is confirmed by Quebec text writers on the subject; see Professor J. L’Heureux, *Droit municipal québécois* (1984), t. II, at p. 723:

[TRANSLATION] It is important to note that a nuisance must necessarily be harmful in nature, that is, it must cause serious inconvenience or adversely affect either public health or the welfare of the community. [Emphasis added.]

de bruit. Un tel excès législatif devrait être invalidé parce que non seulement il fait abstraction des caractéristiques propres d’une « nuisance », mais il constitue (comme le concèdent mes collègues) une atteinte à la liberté d’expression des Montréalais, comme il en sera bientôt question.

D. Le paragraphe 9(1) du Règlement sur le bruit constitue un exercice invalide du pouvoir de la Ville de définir et de prohiber les « nuisances »

Il est bien établi que la Cour adopte, à l’égard des pouvoirs municipaux, une méthode d’interprétation « large, fondée sur l’objet visé » : *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231, p. 244-245; *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 342, 2000 CSC 13, par. 18; *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, [2000] 2 R.C.S. 919, 2000 CSC 64, par. 44; *United Taxi Drivers’ Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, [2004] 1 R.C.S. 485, 2004 CSC 19, par. 6 et 8. Il y existe cependant des limites.

1. *Le paragraphe 9(1) est ultra vires*

La Cour d’appel du Québec estime depuis longtemps (comme en l’espèce) que le pouvoir législatif des municipalités du Québec de définir et de prohiber les « nuisances » ne leur permet pas de qualifier une activité ou une chose de nuisance « lorsque cette chose n’a aucun caractère nuisible, ne fait du tort, du mal à personne. [ . . . ] [L]e pouvoir de la municipalité de définir une nuisance et la supprimer ne comporte pas celui d’en créer une » (*Prince*, par. 35, le juge Chamberland).

Cette caractéristique essentielle d’une « nuisance » est confirmée par les auteurs québécois en la matière; voir le professeur J. L’Heureux, *Droit municipal québécois* (1984), t. II, p. 723 :

Il est important de remarquer qu’une nuisance doit obligatoirement avoir un caractère nuisible, c’est-à-dire produire des inconvénients sérieux ou porter atteinte soit à la santé publique, soit au bien-être de la communauté. [Je souligne.]

149

150

151

152 I agree with this view. It is built on 30 years of consistent Quebec jurisprudence, of which both the National Assembly and Montréal City Hall must be taken to be aware: *Prince; Kirkland (Ville) v. Phares* (1993), 19 M.P.L.R. (2d) 314 (Que. Sup. Ct.); *Saint-Michel-Archange (Municipalité de) v. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.); *Sablières Laurentiennes Ltée v. Ste-Adèle (Ville de)*, [1989] R.L. 486 (Que. C.A.); *Sambault v. Mercier (Corp. mun. de Ville)*, [1983] C.S. 147; *Beach v. Perkins (Municipalité de)*, [1975] C.S. 85; *Anctil*.

153 The recognition that not all noise made by a sound equipment should be considered a nuisance is consistent with art. 976 of the *Civil Code of Québec*, S.Q. 1991, c. 64, which provides:

**976.** Neighbours shall suffer the normal neighbourhood annoyances that are not beyond the limit of tolerance they owe each other, according to the nature or location of their land or local custom.

154 While the power of the municipality to “define” nuisances may not be limited to activities that would in any event exceed “the limit of tolerance” that neighbours owe each other under art. 976 of the *Civil Code of Québec*, I agree with my colleagues that the power to define nuisances “is [not] unlimited. For example, a municipality may not . . . in exercising its power to regulate nuisances, set standards that are unreasonable” (para. 42). Nor, I would add, can it lawfully define as a nuisance an activity like making “noise” without specifying any proper or relevant “norms” at all.

155 The Quebec Court of Appeal stated in *Saint-Michel-Archange*, at p. 880:

[TRANSLATION] A nuisance may be the very existence of something, such as a substandard landfill site, or garbage on a piece of land. A nuisance may also arise out of the improper use of something. It must then be determined to what extent the use of this thing adversely affects third persons, or whether the nuisance created by the by-law is truly a nuisance. [Emphasis and citations omitted.]

Je partage cette opinion. Elle repose sur 30 ans de jurisprudence constante au Québec, dont il faut présumer que l’Assemblée nationale et le conseil municipal de Montréal avaient connaissance : *Prince; Kirkland (Ville) c. Phares* (1993), 19 M.P.L.R. (2d) 314 (C.S. Qué.); *Saint-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.); *Sablières Laurentiennes Ltée c. Ste-Adèle (Ville de)*, [1989] R.L. 486 (C.A. Qué.); *Sambault c. Mercier (Corp. mun. de Ville)*, [1983] C.S. 147; *Beach c. Perkins (Municipalité de)*, [1975] C.S. 85; *Anctil*.

Le fait de reconnaître que tous les bruits produits au moyen d’appareils sonores ne devraient pas être considérés comme des nuisances est compatible avec l’art. 976 du *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64, lequel dispose :

**976.** Les voisins doivent accepter les incon vénients normaux du voisinage qui n’excèdent pas les limites de la tolérance qu’ils se doivent, suivant la nature ou la situation de leurs fonds, ou suivant les usages locaux.

Certes, il se peut que le pouvoir de la municipalité de « définir » ce qui constitue une nuisance ne se limite pas aux activités qui dépasseraient de toute façon « les limites de la tolérance » que les voisins se doivent en vertu de l’art. 976 du *Code civil du Québec*, mais je conviens avec mes collègues que le pouvoir de définir les nuisances « ne veut cependant pas dire que le pouvoir de définition est illimité. Une municipalité ne peut, par exemple, [. . .] dans l’exercice de son pouvoir de régler les nuisances, décréter des normes déraisonnables » (par. 42). J’ajouterais qu’elle ne peut pas non plus légalement qualifier une activité, comme faire du « bruit », de nuisance sans préciser quelque « norme » appropriée ou pertinente que ce soit.

La Cour d’appel du Québec a dit ce qui suit dans *Saint-Michel-Archange*, p. 880 :

Une nuisance peut être l’existence même d’un objet, par exemple, un dépotoir non réglementaire ou des déchets sur un terrain. Une nuisance peut provenir aussi de l’usage abusif d’un objet. Il faut alors déterminer dans quelle mesure l’utilisation de cet objet est nuisible pour les tiers ou encore se demander si la nuisance créée par le règlement en est une véritable. [Italiques et citations omises.]

Professor Giroux summarizes the relevant Quebec jurisprudence, at pp. 304-5:

[TRANSLATION] It is now well established in the case law that there are two classes of nuisances. The first class of nuisances are those that can be characterized as such by virtue of their very existence (*in se*). They are things that are nuisances by nature, such as evil-smelling waste, an open-air dump or garbage on a lot. The other type of nuisance is a nuisance not by the very nature of a thing, but rather because of the improper or incorrect use of the thing (*per se*). Noise is perhaps the most obvious example of this . . . .

Noise accordingly is not “by nature” a nuisance. There must therefore be a specification of abuse. There is none in art. 9(1).

Invalidation of the by-law as *ultra vires* would therefore accord with the *dictum* of Beetz J. in *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 S.C.R. 368. In that case, in declaring invalid a part of the Montréal by-law governing amusements, the Court adopted in part, at pp. 404-5, the classic statement of Lord Russell in *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91 (Div. Ct.), at p. 99-100, that if a municipal by-law involves “such oppressive or gratuitous interference with the rights of those subject to them as could find no justification in the minds of reasonable men, the Court might well say, ‘Parliament never intended to give authority to make such rules; they are unreasonable and *ultra vires*’” (emphasis added).

In *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674, the Court ruled that a City of Toronto by-law that banned unlicensed street vendors could not be upheld under a power “for prohibiting and abating public nuisances” because “the effect of the by-law is to prohibit conduct which may not amount to a public nuisance” (p. 692). It is true that the Toronto law-making authority at issue in that case did not include a power to *define* nuisances, but if the Court in *Greenbaum* had adopted the approach of my colleagues in this case it could simply have read into the Toronto by-law a requirement that the

Le professeur Giroux résume la jurisprudence québécoise pertinente, aux p. 304-305 :

Il est maintenant bien acquis dans la jurisprudence qu’il y a deux catégories de nuisance. Les nuisances de la première catégorie sont celles qui se qualifient par leur seule existence (*in se*). Il s’agit d’objets ou de choses qui sont des nuisances par nature comme le seraient des détritres nauséabonds, un dépotoir à ciel ouvert ou des déchets sur un terrain. L’autre type de nuisance ne provient pas de la nature même d’un objet mais plutôt de son emploi abusif ou de sa mauvaise utilisation (*per se*). L’exemple le plus évident peut-être est celui du bruit . . . .

Le bruit n’est donc pas « par nature » une nuisance. Il faut par conséquent en préciser le caractère abusif. Le paragraphe 9(1) ne le précise pas.

L’invalidation du règlement parce qu’il est *ultra vires* serait donc conforme à la remarque incidente formulée par le juge Beetz dans *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368. Dans ce pourvoi, en déclarant *ultra vires* une partie du règlement de la Ville de Montréal régissant les appareils et les salles d’amusement, la Cour a fait sienne, en partie, à la p. 405, la déclaration classique de lord Russell dans *Kruse c. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91 (Div. Ct.), p. 99-100, qui a affirmé que si un règlement municipal entraîne [TRANSLATION] « une immixtion abusive ou gratuite dans les droits des personnes qui y sont assujetties, au point d’être injustifiable[s] aux yeux d’un homme raisonnable[.] la Cour pourrait alors dire “le Parlement n’a jamais eu l’intention de donner le pouvoir d’établir ces règles; elles sont déraisonnables et *ultra vires*” » (je souligne).

Dans *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674, la Cour a statué qu’elle ne pouvait confirmer la validité d’un règlement interdisant les vendeurs ambulants qui ne détenaient pas de permis, pris par la Ville de Toronto en vertu de son pouvoir d’« interdire et [de] supprimer les nuisances publiques », parce que « le règlement a pour effet d’interdire un comportement qui peut ne pas constituer une nuisance publique ». (p. 692). Il est vrai que le pouvoir législatif en cause dans cette affaire ne comprenait pas le pouvoir de *définir* les nuisances, mais si la Cour avait retenu la méthode adoptée par mes collègues en l’espèce, elle

156

157

158

159

prohibition extend only to those vendors of t-shirts whose activities were disruptive or amounted to a nuisance. The Court refused to do so on that occasion (pp. 691-92), and, on that basis, reversed the Ontario Court of Appeal.

## 2. *The Role of Deference*

160 I agree with my colleagues that in combatting the nuisance of noise pollution “[i]t is up to the City to choose the means” (para. 48). The problem is that art. 9(1) of the by-law is much broader than noise pollution because, as my colleagues point out “noise in itself is not necessarily a nuisance” (para. 24). I agree that the courts should leave City Hall with a broad latitude in such matters, but the fact remains, as my colleagues state, that the City’s power is not “unlimited” (para. 42). In my view, it is more respectful of City Hall to declare what it has done to be *ultra vires*, as I do, rather than saying as my colleagues do, that the legislators cannot mean what they said in art. 9(1). It would be more respectful of our place in the constitutional scheme to send the defective provision back to the legislators for consideration and possible re-enactment. There are, as earlier noted, other approaches to the problem of limits identified in art. 9(1) than the solution adopted by my colleagues. The legislators, not the courts, should make their choice amongst these different options.

161 Article 9(1) is *ultra vires* and the analysis need proceed no further.

### 3. *Article 9(1) Is a Patently Unreasonable Exercise of the Delegated Legislative Power to Define and Prohibit Nuisances*

162 The argument is made that where, as here, the City is given an explicit power to define nuisances, the enactment of a definition cannot as such be

aurait pu simplement introduire dans le règlement de la Ville de Toronto une exigence portant que l’interdiction ne s’applique qu’aux vendeurs de tee-shirts dont les activités sont perturbatrices ou équivalent à une nuisance. La Cour a refusé de le faire dans cette affaire (p. 691-692) et, pour cette raison, a infirmé la décision de la Cour d’appel de l’Ontario.

## 2. *Le rôle de la déférence*

Je suis d’accord avec mes collègues pour dire que, dans la lutte contre la nuisance que constitue la pollution sonore, « [l]e choix des moyens demeure celui de la Ville » (par. 48). La difficulté réside dans le fait que la portée du par. 9(1) du *Règlement sur le bruit* va au-delà de la pollution sonore parce que, comme mes collègues l’ont fait remarquer, « [l]e bruit en lui-même n’est donc pas nécessairement une nuisance » (par. 24). Je reconnais que, sur ces questions, les tribunaux devraient laisser une grande latitude au conseil municipal, mais il reste que, comme l’ont dit mes collègues, le pouvoir de la ville n’est pas « illimité » (par. 42). À mon avis, déclarer *ultra vires* la disposition prise par le conseil municipal, comme je le fais, témoigne d’un plus grand respect à son égard que d’affirmer, à l’instar de mes collègues, que les législateurs ne peuvent avoir voulu dire ce qu’ils ont dit au par. 9(1). Renvoyer la disposition lacunaire au conseil municipal pour qu’il l’examine et, éventuellement, en édicte une nouvelle version, respecte mieux le rôle dévolu à la Cour dans notre régime constitutionnel. Il existe, rappelons-le, d’autres solutions au problème de la portée du par. 9(1) que celle adoptée par mes collègues. C’est au législateur et non à la Cour qu’il appartient de choisir parmi ces différentes possibilités.

Le paragraphe 9(1) est *ultra vires* et il n’est pas nécessaire de poursuivre l’analyse.

### 3. *Le paragraphe 9(1) constitue un exercice manifestement déraisonnable du pouvoir législatif délégué de définir et de prohiber les nuisances*

On fait valoir que lorsque, comme en l’espèce, la Ville se voit attribuer le pouvoir explicite de définir les nuisances, l’adoption d’une définition ne peut

*ultra vires*. The by-law can only be quashed if the power of definition is *exercised* unreasonably (or patently unreasonably).

The Court has not recently pronounced upon the standard of review of the *intra vires* exercise of legislative power by a municipality. In *Rascal Trucking*, which dealt with a municipality's *adjudicative* function in relation to an alleged nuisance, Major J. summarized the recent jurisprudence, and stated at para. 37:

The conclusion is apparent. The standard upon which courts may entertain a review of *intra vires* municipal actions should be one of patent unreasonableness.

Thus, as Professor D. J. Mullan noted in his text *Administrative Law* (2001), "municipalities have been brought within the mainstream of judicial review theory" (p. 113).

Generally speaking, more deference is shown to a municipality's exercise of a legislative function than an adjudicative function. The standard of review in assessing a by-law, assuming the exercise of the legislative power is otherwise *intra vires*, would be patent unreasonableness.

In my view, even if this case should be analysed in terms of the *exercise* of the City's legislative power to define and prohibit "nuisances", as opposed to an *ultra vires* analysis, art. 9(1) is nevertheless a patently unreasonable exercise of it. I will not repeat the analysis. That finding, too, is sufficient to dispose of this case. But there is more.

E. Article 9(1) Infringes Freedom of Expression Under Section 2(b) of the *Canadian Charter*

I agree with the conclusion of my colleagues at paras. 82-85 that the prohibition in art. 9(1) infringes freedom of expression.

en soi être *ultra vires*. Le règlement ne peut être annulé que si la Ville *exerce* son pouvoir de définition de façon déraisonnable (ou manifestement déraisonnable).

La Cour ne s'est pas prononcée récemment sur la norme de contrôle applicable à l'exercice du pouvoir *législatif* d'une municipalité *dans les limites* de sa compétence. Dans l'arrêt *Rascal Trucking*, portant sur une fonction *juridictionnelle* d'une municipalité concernant une nuisance alléguée, le juge Major a résumé la jurisprudence récente et déclaré, au par. 37 :

La conclusion est évidente. La norme suivant laquelle les tribunaux peuvent examiner les actions d'une municipalité accomplies dans les limites de sa compétence est celle du caractère manifestement déraisonnable.

Ainsi, le professeur D. J. Mullan a fait remarquer dans son ouvrage, *Administrative Law* (2001), que [TRADUCTION] « les municipalités ont été assujetties à la théorie générale du contrôle judiciaire » (p. 113).

En général, l'exercice d'une fonction législative par une municipalité appelle une plus grande retenue que l'exercice d'une fonction juridictionnelle. La norme de contrôle applicable à l'examen d'un règlement, à supposer que l'exercice du pouvoir législatif soit par ailleurs *intra vires*, serait celle du caractère manifestement déraisonnable.

À mon avis, même si la présente affaire devait être analysée sous l'angle de l'*exercice* du pouvoir législatif de la Ville de définir et de prohiber les « nuisances » plutôt que sous celui du caractère *ultra vires* du par. 9(1), cette disposition constituerait néanmoins un exercice manifestement déraisonnable de ce pouvoir. Je ne reprendrai pas l'analyse. Cette conclusion est elle aussi suffisante pour statuer sur le pourvoi. Mais il y a plus.

E. Le paragraphe 9(1) porte atteinte à la liberté d'expression protégée par l'al. 2b) de la *Charte canadienne*

Je souscris à l'analyse effectuée par mes collègues, aux par. 82 à 85, selon laquelle la prohibition prévue au par. 9(1) porte atteinte à la liberté d'expression.

163

164

165

166

F. Article 9(1) Is Not Saved as a Reasonable Limit Prescribed by Law Under Section 1 of the *Canadian Charter*

167

I am unable to agree with my colleagues that the infringement of free expression is justified. Firstly, in my view there are no limits properly “prescribed by law”. Secondly, art. 9(1) is a disproportionate response to the legitimate problem of noise pollution because it goes beyond what could be considered minimal impairment of the expressive rights of Montrealers.

1. *Prescribed by Law*

168

The limitations relied on by my colleagues to justify art. 9(1) would be useful if endorsed by the legislators. However, it would appear that *without* those “read in”, “read out”, “read up” and “read down” limitations my colleagues themselves would agree that art. 9(1) would fail the s. 1 test. (My colleagues write: “Our analysis will be based on our interpretation of the provision” (para. 8).) I have already explained why I believe their interpretation is precluded by both the text and concentric circles of context around art. 9(1), as well as by the Court’s traditional reluctance to engage in judicial surgery on otherwise invalid laws which involve infringement of *Charter* rights: see *Schachter v. Canada*, [1992] 2 S.C.R. 679, at p. 728, *per* La Forest J.:

... when one is dealing with laws that impinge on the liberty of the subject, the judicial stance should be one that does not encourage the legislature to overreach, and the courts should be slow indeed to provide a corrective. [Emphasis added.]

169

The City’s solution to this problem of overbreadth and overinclusiveness is its reliance on prosecutorial discretion. But, with respect, that is not a solution. Prosecutorial discretion under

F. Le paragraphe 9(1) n’est pas sauvegardé à titre de restriction raisonnable prescrite par une règle de droit au sens de l’article premier de la *Charte canadienne*

Je ne puis souscrire à l’opinion de mes collègues selon laquelle l’atteinte à la liberté d’expression est justifiée. Premièrement, nous ne sommes en présence d’aucune limite dûment prescrite « par une règle de droit ». Deuxièmement, le par. 9(1) constitue une réponse disproportionnée au problème bien réel de la pollution sonore en ce qu’il va au-delà de ce qui pourrait être considéré comme une atteinte minimale à la liberté d’expression des Montréalais.

1. *Prescrite par une règle de droit*

Les limites invoquées par mes collègues pour justifier le par. 9(1) seraient utiles si le législateur les avait approuvées. Cependant, il semblerait que *sans* ces « ajouts » et « suppressions » de mots, et ces « accentuations » et « atténuations » de sens, mes collègues conviendraient elles-mêmes que le par. 9(1) ne satisfait pas au critère de l’article premier. (Elles écrivent : « L’interprétation de cette disposition détermine notre analyse » (par. 8).) J’ai déjà expliqué pourquoi j’estime que leur interprétation est exclue à la fois par le libellé du par. 9(1) et par les différents contextes, du plus immédiat au plus général, au centre desquels se situe cette disposition, sans parler de la réticence habituelle de la Cour à s’engager dans le remodelage de textes législatifs par ailleurs invalides, qui portent atteinte aux droits garantis par la *Charte canadienne* : voir *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679, p. 728, le juge La Forest :

... lorsqu’il s’agit de lois qui empiètent sur la liberté de la personne, les tribunaux devraient adopter une position dissuadant les législateurs d’adopter des dispositions ayant une portée trop large et devraient se montrer peu empressés à apporter une mesure corrective. [Je souligne.]

La solution retenue par la Ville pour régler ce problème de portée excessive consiste à s’en remettre au pouvoir discrétionnaire de la poursuite. J’estime, en toute déférence, que cette solution n’en

art. 9(1) is not governed by criteria prescribed by law. As the Court pointed out in *R. v. Smith*, [1987] 1 S.C.R. 1045, at p. 1078:

In its factum, the Crown alleged that such eventual violations could be, and are in fact, avoided through the proper use of prosecutorial discretion to charge for a lesser offence.

In my view the section cannot be salvaged by relying on the discretion of the prosecution not to apply the law in those cases where, in the opinion of the prosecution, its application would be a violation of the Charter. To do so would be to disregard totally s. 52 of the *Constitution Act, 1982* which provides that any law which is inconsistent with the Constitution is of no force or effect to the extent of the inconsistency and the courts are duty bound to make that pronouncement, not to delegate the avoidance of a violation to the prosecution or to anyone else for that matter. . . . [Emphasis added.]

## 2. *Minimal Impairment*

In addition to prosecutorial discretion, it is suggested that some potential offenders might hope to benefit from a *de minimis* exemption, but the status of this defence in Canada is not clear (see *R. v. Cuerrier*, [1998] 2 S.C.R. 371, at para. 21, and *R. v. Hinchey*, [1996] 3 S.C.R. 1128, at para. 69) and in any event “[t]he defence of *de minimis* does not mean that the act is justified; it remains unlawful, but on account of its triviality it goes unpunished” (*Canadian Foundation for Children, Youth and the Law v. Canada (Attorney General)*, [2004] 1 S.C.R. 76, 2004 SCC 4, at para. 203, *per* Arbour J.).

The permit procedure under art. 20 does little to relieve against the prohibition. Permits are issued as a matter of municipal discretion and are available only for particular occasions (“events, celebrations or demonstrations”). Permits are not otherwise available. The use of sound equipment to communicate an otherwise unobjectionable message should not be subject to the discretion of the City’s Executive Committee, especially where, as

est pas une. Le pouvoir discrétionnaire de la poursuite conféré par le par. 9(1) n’est régi par aucun critère prescrit par une règle de droit. Comme l’a souligné notre Cour dans *R. c. Smith*, [1987] 1 R.C.S. 1045, p. 1078 :

Dans son mémoire, le ministère public soutient que de telles violations éventuelles peuvent être évitées, et le sont vraiment, par l’utilisation appropriée du pouvoir discrétionnaire du ministère public d’inculper pour une infraction moindre.

À mon avis, l’article ne peut pas être sauvegardé en invoquant ce pouvoir discrétionnaire qu’a le ministère public de ne pas appliquer la loi dans les cas où il estime que son application entraînerait une violation de la Charte. Ce serait là ignorer totalement l’art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui porte que la Constitution rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit et les tribunaux ont le devoir de déclarer qu’il en est ainsi; ils ne peuvent laisser ni au ministère public ni à personne d’autre le soin d’éviter une violation. . . [Je souligne.]

## 2. *Atteinte minimale*

Outre le pouvoir discrétionnaire de la poursuite, on laisse entendre que certains délinquants potentiels pourraient espérer bénéficier de l’exception fondée sur le principe *de minimis*, mais il n’est pas certain que ce moyen de défense s’applique au Canada (voir *R. c. Cuerrier*, [1998] 2 R.C.S. 371, par. 21, et *R. c. Hinchey*, [1996] 3 R.C.S. 1128, par. 69) et, quoi qu’il en soit, « [l]e moyen de défense fondé sur le principe *de minimis* ne signifie pas que l’acte en cause est justifié, cet acte reste illégal, mais en raison de son caractère anodin, il ne sera pas puni » (*Canadian Foundation for Children, Youth and the Law c. Canada (Procureur général)*, [2004] 1 R.C.S. 76, 2004 CSC 4, par. 203, la juge Arbour).

La procédure d’obtention de permis prévue à l’art. 20 n’atténue guère la portée de l’interdiction. Les permis sont délivrés à la discrétion de la municipalité et uniquement pour certaines occasions (« événements, fêtes ou manifestations »). Autrement, ils ne sont pas disponibles. L’utilisation d’appareils sonores pour communiquer un message par ailleurs acceptable ne devrait pas dépendre du pouvoir discrétionnaire du comité exécutif

here, the criteria for the exercise of its discretion are not specified by the legislators.

172

Nor can I agree with my colleagues that art. 9(1) passes constitutional muster in this case because the strip club had other ways of communicating its message to the public. I do not believe that a justification that limits itself to the particular circumstances of a particular accused is an adequate answer to a general challenge to the validity of a by-law. The *Oakes* test (*R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103) requires the Court to determine whether the means chosen are proportionate to the legislative objective, not what the effects of the infringing law are in the case of a particular accused. If it were otherwise, a law could be valid in some situations and not others, creating an unpredictable patchwork. In *Smith*, for example, the minimum sentence of seven years for importation of drugs was quashed even though on the facts a seven-year sentence might have been considered perfectly fit for that particular offender. In *Committee for the Commonwealth of Canada v. Canada*, [1991] 1 S.C.R. 139, a case dealing with a federal by-law prohibiting the distribution of pamphlets at an airport without the Minister's authorization, L'Heureux-Dubé J. observed, at p. 217:

... the problem is not only that the Regulation applies to the activity at issue, but that it applies to virtually all conceivable activity involving freedom of expression at airports.

See also *R. v. Zundel*, [1992] 2 S.C.R. 731, at pp. 771-72, *per* McLachlin J.

173

In my view, art. 9(1) is not justified just because these particular respondents may have access to other forms of business communication, any more than in *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, a law that infringed freedom of religion could be saved because the challenger was a corporation and did not itself suffer violation of a religious belief, of which it had none. In that case, it was held that even a drugstore lacking an immortal soul or any religious belief

de la Ville surtout lorsque, comme en l'espèce, le législateur n'a pas précisé les conditions de son exercice.

Je ne peux pas non plus souscrire à l'opinion de mes collègues que le par. 9(1) résiste à l'examen constitutionnel en l'espèce, parce que le club de danseuses dispose d'autres moyens de communiquer son message au public. Je ne crois pas qu'une justification qui se limite au cas individuel d'un accusé en particulier réponde adéquatement à une contestation générale de la validité d'un règlement. Le critère établi dans *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, impose à la Cour de déterminer si les moyens choisis sont proportionnés à l'objectif législatif, et non pas quels sont les effets de la loi attentatoire dans le cas d'un accusé en particulier. S'il en était autrement, une loi pourrait être valide dans certains cas et non dans d'autres, ce qui créerait un salmigondis de décisions imprévisibles. Dans *Smith*, par exemple, la peine minimale de sept ans d'emprisonnement pour importation de drogues a été annulée même si, à la lumière des faits, on aurait pu juger qu'elle convenait parfaitement à ce contrevenant en particulier. Dans l'arrêt *Comité pour la République du Canada c. Canada*, [1991] 1 R.C.S. 139, portant sur un règlement fédéral interdisant la distribution de brochures dans un aéroport sans l'autorisation du ministre, voici ce que la juge L'Heureux-Dubé a fait remarquer, à la p. 217 :

... le problème ne résulte pas uniquement du fait que le Règlement s'applique à l'activité en question mais qu'il s'applique à pratiquement toute activité imaginable liée à la liberté d'expression dans les aéroports.

Voir aussi *R. c. Zundel*, [1992] 2 R.C.S. 731, p. 771-772, la juge McLachlin.

À mon avis, le simple fait que les intimés en l'espèce puissent avoir accès à d'autres modes de communication commerciale ne justifie pas le par. 9(1), tout comme, dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, une loi contrevenant à la liberté de religion ne pouvait être sauvegardée parce que la partie qui la contestait était une personne morale et qu'elle n'avait pas elle-même subi une atteinte à une croyance religieuse, puisqu'elle n'en avait aucune. Dans ce

whatsoever could attack a law that was flawed by religious discrimination.

In summary, the reduction of noise pollution is a legitimate objective but art. 9(1) is open-ended and overbroad. It does not minimally impair Montrealers' freedom of expression. There are other ways in which the respondent could have advertised its wares but the respondent is entitled to challenge a law that prohibits its *preferred* mode of communication. Montrealers want to be entertained by the radio and receive cell phone calls and use baby alarms and the fact they may be able to be entertained or receive communications in other ways does not diminish the fact their freedom of expression has been infringed in a way that is wholly disproportionate to the City's legitimate interest. Article 9(1), if it is not struck down, will inhibit free expression in many circumstances where alternative modes of expression are *not* available, and where the use of such sound equipment in no way bothers the neighbours or adversely affects the quality of urban life.

Article 9(1) should be declared to be null and void as inconsistent with expressive rights guaranteed under the *Canadian Charter*.

G. Article 9(1) Infringes Freedom of Expression Under Article 3 of the Quebec Charter

Enough has been said already to indicate that art. 9(1) of the by-law is equally in violation of art. 3 of the Quebec *Charter* and is not justified under art. 9.1 of the Quebec *Charter*.

H. Conclusion

As, in my opinion, the provision in the by-law under which the respondent was convicted is invalid, the conviction was properly quashed by the Quebec Court of Appeal. I would therefore dismiss the appeal.

pourvoi, la Cour a statué que même une pharmacie dépourvue d'âme immortelle ou de quelque croyance religieuse que ce soit pouvait contester une loi viciée pour cause de discrimination religieuse.

En résumé, la réduction de la pollution sonore est un objectif légitime, mais le par. 9(1) a une portée illimitée et excessive. L'atteinte qu'il porte à la liberté d'expression des Montréalais n'est pas minimale. Certes, l'intimée disposait d'autres moyens de promouvoir ses spectacles, mais elle a le droit de contester une loi qui lui interdit d'utiliser son mode de communication *préféré*. Les Montréalais veulent être divertis par la radio, recevoir des appels sur leur téléphone cellulaire et utiliser des moniteurs pour bébé, et le fait qu'ils puissent être divertis ou recevoir des appels autrement ne diminue en rien le fait que leur liberté d'expression a été violée d'une manière qui est tout à fait disproportionnée au regard de l'intérêt légitime de la Ville. S'il n'est pas annulé, le par. 9(1) portera atteinte à la liberté d'expression dans bien des cas où d'autres modes d'expression *ne sont pas* possibles et où l'utilisation d'appareils sonores ne gêne nullement les voisins et ne nuit pas à la qualité de la vie urbaine.

Le paragraphe 9(1) devrait être déclaré inopérant parce qu'incompatible avec la liberté d'expression protégée par la *Charte canadienne*.

G. Le paragraphe 9(1) porte atteinte à la liberté d'expression protégée par l'art. 3 de la Charte québécoise

Les motifs déjà exprimés suffisent pour indiquer que le par. 9(1) va également à l'encontre de l'art. 3 de la *Charte* québécoise et n'est pas justifié en application de l'art. 9.1 de cette *Charte*.

H. Conclusion

Comme, selon moi, la disposition réglementaire en application de laquelle l'intimée a été déclarée coupable est invalide, c'est à bon droit que la Cour d'appel du Québec a annulé sa condamnation. Je suis donc d'avis de rejeter le pourvoi.

174

175

176

177

**APPENDIX**

*By-law concerning noise*, R.B.C.M. 1994, c. B-3

**SECTION I**  
GENERAL PROVISIONS

1. In this by-law, the following words mean:

“background noise”: a noise of a level equivalent to that reached or exceeded by the environmental noise during 95% of the observation period;

“disruptive noise”: a noise that can be detected as separate from the environmental noise and considered as a source for analysis purposes, and includes a noise defined as such in this article;

“disturbed place”: an inhabited place whose environment is subjected to a disruptive noise;

“environmental noise”: a combination of usual noises from various sources, including noises that are exterior in origin, more or less regular in character, that can be detected within a given period, excluding any disruptive noise;

“holder”: the driver, lessee, possessor or last registered owner of a registered motor vehicle;

“information-bearing noise”: a disruptive noise involving verbal or musical elements separate from its other sound elements;

“inhabited place”: a building or an unbuilt area in which or on which people reside, work or stay, and includes a dwelling, office building, hospital, camping ground or other similar place or part of such place constituting separate premises under the terms of an ordinance;

“intermittent noise”: a recurring and disruptive noise;

“motor vehicle” or “vehicle”: any vehicle driven other than by muscular force and adapted for transportation on public roads, but not on rails;

“noise with audible pure sounds”: a disruptive noise whose sound energy is concentrated around certain frequencies;

“occupant”: a person who stays, works or resides in a disturbed place;

“pulsating noise”: a disruptive noise involving discrete impulses such as hammering or riveting;

“standardized noise”: a disruptive noise to which has been applied, as a result of a measuring test in accord-

**ANNEXE**

*Règlement sur le bruit*, R.R.V.M. 1994, ch. B-3

**SECTION I**  
DISPOSITIONS GÉNÉRALES

1. Aux fins du présent règlement, les mots suivants signifient :

« bruit à caractère impulsif » : un bruit perturbateur comportant des impulsions discrètes de bruit, tel le martelage ou le rivetage;

« bruit comportant des sons purs audibles » : un bruit perturbateur dont l'énergie acoustique est concentrée autour de certaines fréquences;

« bruit d'ambiance » : un ensemble de bruits habituels de diverses provenances, y compris des bruits d'origine extérieure, à caractère plus ou moins régulier et repérables dans un temps déterminé en dehors de tout bruit perturbateur;

« bruit de fond » : un bruit d'un niveau équivalent à la valeur atteinte ou dépassée par le bruit d'ambiance durant 95 % du temps d'observation;

« bruit fluctuant » : un bruit perturbateur dont le niveau subit des variations supérieures à celles qui sont retenues pour l'évaluation du bruit stable;

« bruit intermittent » : un bruit perturbateur entrecoupé de pauses;

« bruit normalisé » : un bruit perturbateur auquel a été appliqué, lors d'une mesure effectuée en conformité d'une ordonnance, l'indice de correction prescrit eu égard aux caractéristiques de ce bruit, à la durée d'émission et au bruit de fond; le nombre de décibels ainsi obtenu étant le niveau de l'intensité de bruit à retenir aux fins de comparaison avec les échelles maximales de tolérance établies dans cette ordonnance;

« bruit perturbateur » : un bruit repérable distinctement du bruit d'ambiance et considéré comme source aux fins d'analyse, et comprend un bruit défini comme tel au présent article;

« bruit porteur d'information » : un bruit perturbateur comportant des éléments verbaux ou musicaux distincts des autres éléments sonores qui le composent;

« bruit stable » : un bruit perturbateur dont le niveau ne subit pas de variations importantes entre certaines valeurs limites qui sont fonction du lieu et de la période de la journée, telles qu'établies par ordonnance;

ance with an ordinance, the prescribed correction index for the characteristics of such noise, the duration of its emission and background noise; the number of decibels thus reached is the noise intensity level to be retained for comparison with maximum tolerance scales determined by that ordinance;

“steady noise”: a disruptive noise whose level indicates no major variations within certain limit values that are dependent on the location and on the time of day, as determined by ordinance;

“undulating noise”: a disruptive noise whose level indicates variations greater than those determined for the evaluation of a steady noise;

“user”: a person who uses an object, a device or an instrument through which a disruptive noise is emitted, and includes the owner, lessee or possessor of that object, device or instrument, or any person responsible thereof.

2. Noise whose sound pressure level is greater than the maximum set by ordinance, or noise specifically prohibited under this by-law, constitutes a nuisance and is prohibited as being contrary to peace and order.

## SECTION II NOISE PRODUCED BY A MOTOR VEHICLE

3. The provisions of this section apply at all times to any motor vehicle in the city, regardless of traffic conditions.

4. Any holder of a motor vehicle that produces a noise whose sound pressure level is greater than the maximum set by ordinance contravenes this by-law.

5. Despite article 4, where the noise produced by a motor vehicle results from a sudden maneuver intended to avoid an accident while the vehicle is running in accordance with traffic regulations, no offence is considered to have been committed.

6. Apart from the noise referred to in article 4, the following noises are specifically prohibited:

- (1) noise produced by the banging of an object transported on a vehicle, or the banging of part of a vehicle;

« détenteur » : notamment le conducteur, le locataire, le possesseur et le dernier propriétaire d'un véhicule automobile immatriculé;

« lieu habité » : un bâtiment ou un espace non bâti dans lequel ou sur lequel des personnes résident, travaillent ou séjournent, et comprend une habitation, un édifice à bureaux, un hôpital, un campement ou tout autre lieu analogue ou partie d'un tel lieu qui constitue un local distinct aux termes d'une ordonnance;

« lieu perturbé » : un lieu habité dont l'ambiance subit l'influence d'un bruit perturbateur;

« occupant » : une personne qui séjourne, travaille ou réside dans un lieu perturbé;

« usager » : une personne qui utilise un objet, un appareil ou un instrument au moyen duquel est émis un bruit perturbateur, et comprend le propriétaire, le locataire ou le possesseur d'un tel objet, appareil ou instrument, ou quiconque en a la garde;

« véhicule automobile » ou « véhicule » : un véhicule mû par un autre pouvoir que la force musculaire et adapté au transport sur les chemins publics mais non sur des rails.

2. Le bruit dont le niveau de pression acoustique est supérieur au maximum fixé par ordonnance ou celui qui est spécifiquement prohibé par le présent règlement constitue une nuisance et est interdit comme étant contraire à la paix et à l'ordre publics.

## SECTION II BRUIT ÉMIS PAR UN VÉHICULE AUTOMOBILE

3. Les dispositions de la présente section sont applicables en tout temps, sans égard à l'état et aux conditions de la circulation, à tout véhicule automobile qui se trouve dans la ville.

4. Le détenteur d'un véhicule automobile qui émet un bruit d'un niveau de pression acoustique supérieur au maximum fixé par ordonnance contrevient au présent règlement.

5. Malgré l'article 4, si le bruit émis par le véhicule automobile est dû à une manœuvre brutale destinée à éviter un accident alors que le véhicule roule d'une manière conforme aux règlements de la circulation, aucune infraction n'est censée avoir été commise.

6. Outre le bruit mentionné à l'article 4, est spécifiquement prohibé :

- 1° le bruit provenant du claquement d'un objet transporté sur le véhicule ou du claquement d'une partie du véhicule;

- (2) noise produced by the use of the motor of a vehicle at high revolutions, particularly on starting or stopping, or resulting from repeated accelerations;
- (3) noise resulting from the needless or excessive use of a whistle, siren or similar device in a motor vehicle;
- (4) excessive or unusual noise produced by a radio or any device designed to reproduce sounds in a motor vehicle.

**7.** Any holder of a motor vehicle in which or by the use of which is produced a noise specifically prohibited under article 6 contravenes this by-law.

### SECTION III NOISE IN INHABITED PLACES

**8.** No disruptive noise whose sound pressure level is greater than the maximum standardized noise level determined by ordinance, with respect to the inhabited place subjected to that emission, may be emitted.

**9.** In addition to the noise referred to in article 8, the following noises, where they can be heard from the outside, are specifically prohibited:

- (1) noise produced by sound equipment, whether it is inside a building or installed or used outside;
- (2) noise produced by a siren or other alarm device, except in accordance with a permit issued for that purpose or except in case of need;
- (3) noise produced by a strolling musician with musical instruments or objects used as such, at all times where percussion or electrically powered instruments are used, and at night in other cases;
- (4) noise resulting from cries, clamors, singing, altercations or cursing and any other form of uproar.

**10.** Noise having a sound pressure level higher than the one determined by ordinance is specifically prohibited in offices or commercial premises fitted with a sound system and in premises ordinarily used for dancing and music.

**11.** No noise specifically prohibited under articles 9 or 10 may be produced, whether or not it affects an inhabited place.

2° le bruit provenant de l'utilisation du moteur d'un véhicule à des régimes excessifs, notamment lors du démarrage ou de l'arrêt, ou produit par des accélérations répétées;

3° le bruit provenant de l'utilisation inutile ou abusive d'un sifflet, d'une sirène ou d'un appareil analogue dans un véhicule automobile;

4° le bruit excessif ou insolite provenant de la radio ou d'un appareil propre à reproduire des sons dans un véhicule automobile.

**7.** Le détenteur d'un véhicule automobile dans lequel ou à l'usage duquel est produit un bruit spécifiquement prohibé à l'article 6 contrevient au présent règlement.

### SECTION III BRUIT DANS LES LIEUX HABITÉS

**8.** L'émission d'un bruit perturbateur d'un niveau de pression acoustique supérieur au niveau maximal de bruit normalisé fixé par ordonnance à l'égard du lieu habité touché par cette émission est interdite.

**9.** Outre le bruit mentionné à l'article 8, est spécifiquement prohibé lorsqu'il s'entend à l'extérieur :

- 1° le bruit produit au moyen d'appareils sonores, qu'ils soient situés à l'intérieur d'un bâtiment ou qu'ils soient installés ou utilisés à l'extérieur;
- 2° le bruit d'une sirène ou d'un autre dispositif d'alerte, sauf en conformité d'un permis délivré à cet effet ou sauf en cas de nécessité;
- 3° le bruit produit par un musicien ambulant au moyen d'instruments de musique ou d'objets utilisés comme tels, en tout temps s'il est fait usage d'instruments à percussion ou d'instruments fonctionnant à l'électricité, et en période de nuit dans les autres cas;
- 4° le bruit de cris, de clameurs, de chants, d'altercations ou d'imprécations et toute autre forme de tapage.

**10.** Le bruit d'un niveau de pression acoustique supérieur au niveau fixé par ordonnance est spécifiquement prohibé dans un bureau ou un local commercial sonorisés et dans un local ordinairement utilisé pour la danse et la musique.

**11.** L'émission, touchant ou non un lieu habité, d'un bruit spécifiquement prohibé aux articles 9 ou 10, est interdite.

**12.** The director of the department responsible for the enforcement of this section may, at the request of the occupant of an inhabited place, make an analysis to determine the type, level and origin of any disruptive noise in the environment of that place.

**13.** The analysis referred to in article 12 must be made with the devices and in accordance with the measuring methods prescribed by ordinance, and those procedures must be noted in the analysis report.

Subject to the first paragraph, the analysis may, in the cases provided for by ordinance, consist in simply identifying the type, origin and level of noise, without using the devices and methods specified in the first paragraph, and in such cases, it must be so noted in the analysis report.

Despite the first paragraph, an analysis by simple identification is sufficient in the case of noises specifically prohibited under article 9.

**14.** Where the analysis report drawn up in accordance with article 13 established that a disruptive noise exceeds the maximum level set by ordinance or is a noise specifically prohibited under this by-law, a complaint may be filed against the user of the object, device or instrument through which that noise is produced, as well as against any person who may be responsible for its production.

**15.** A peace officer who believes on reasonable grounds that a person in a residential building is disturbed by a noise that he finds excessive in view of the time, location and other circumstances, may order any person causing that disturbance to stop immediately.

Any person who does not immediately comply with an order given by a peace officer in accordance with the first paragraph contravenes this by-law.

**16.** No permit may be issued for an establishment or an occupancy where the activities carried on in that establishment or for the purposes of that occupancy are inconsistent with the requirements of this by-law.

All activities producing, in the premises covered by a permit application, a noise that exceeds, in adjoining premises, the prescribed sound pressure level, are inconsistent under the terms of the first paragraph.

For the purposes of the first paragraph, the director of the department responsible for the enforcement of this

**12.** Le directeur du service chargé d'appliquer la présente section peut, à la demande de l'occupant d'un lieu habité, effectuer une analyse visant à déterminer le type, le niveau et la provenance d'un bruit qui perturbe l'ambiance d'un tel lieu.

**13.** L'analyse prévue à l'article 12 doit se faire à l'aide des appareils et suivant les méthodes de mesure prescrits par ordonnance et le procès-verbal d'analyse doit faire état de ces procédés.

Sous réserve du premier alinéa, l'analyse peut, dans les cas prévus par ordonnance, consister en une simple identification par la personne chargée d'effectuer l'analyse du type, de la provenance et du niveau du bruit, sans l'usage des appareils et méthodes mentionnés au premier alinéa et, dans ce cas, le procès-verbal d'analyse doit en faire mention.

Malgré le premier alinéa, l'analyse par simple identification suffit dans le cas des bruits spécifiquement prohibés à l'article 9.

**14.** Lorsque le procès-verbal de l'analyse effectuée conformément à l'article 13 établit que le bruit perturbateur dépasse le niveau maximal fixé par ordonnance ou est un bruit spécifiquement prohibé par le présent règlement, une plainte peut être déposée contre l'utilisateur de l'objet, de l'appareil ou de l'instrument au moyen duquel ce bruit est émis, de même que contre la personne qui peut être responsable d'une telle émission.

**15.** L'agent de la paix qui a des motifs raisonnables de croire que la tranquillité d'une personne se trouvant dans un bâtiment d'habitation est troublée par un bruit qu'il estime excessif compte tenu de l'heure, du lieu et de toutes autres circonstances, peut ordonner à quiconque cause cette nuisance de la faire cesser immédiatement.

Quiconque n'obtempère pas sur-le-champ à l'ordre de l'agent de la paix donné conformément au premier alinéa contrevient au présent règlement.

**16.** Aucun permis ne peut être délivré pour un établissement ou une occupation lorsque les activités exercées dans cet établissement ou aux fins de cette occupation sont incompatibles avec les exigences du présent règlement.

Sont incompatibles au sens du premier alinéa les activités produisant dans le local qui fait l'objet de la demande de permis un bruit qui dépasse, dans un local voisin, le niveau de pression acoustique réglementaire.

Aux fins du premier alinéa, le directeur du service chargé de l'application du présent règlement peut faire

by-law may have a technical assessment made of the noise produced by similar activities.

**17.** A permit issued after the verifications provided for in article 16 does not exempt any person from the application of this by-law.

**18.** No permit may be issued for an establishment or an occupancy listed below, whose premises are next to a building or part of a building occupied for residential purpose and located in a zone where housing is authorized:

- (1) dance hall, dance floor;
- (2) demolition material site;
- (3) discothèque;
- (4) dump;
- (5) entertainment hall;
- (6) establishment comprising commercial premises fitted with a sound system;
- (7) music studio, music rehearsal studio;
- (8) open-air site for junk or second-hand goods;
- (9) reception hall;
- (10) scrap site.

For the purposes of the first paragraph, the word “premises” includes the open-air site of a site or dump referred to in paragraphs 2, 4, 8 and 10.

**19.** Articles 16 to 18 prevail over the provisions of any other by-law.

#### SECTION IV ORDINANCES

**20.** For the purposes of this by-law, the executive committee may, by ordinance:

- (1) designate the department director responsible for the enforcement of this by-law or one of its sections;
- (2) determine the sound pressure level of noise which, in the circumstances described and in the cases referred to in this by-law, may not be exceeded;
- (3) determine a proper method of measuring noise intensity;

procéder à une évaluation technique du bruit produit par de semblables activités.

**17.** Un permis délivré après les vérifications prévues à l'article 16 n'a pas pour effet d'exempter quiconque de l'application du présent règlement.

**18.** Aucun permis ne peut être délivré pour un établissement ou une occupation ci-après mentionné, dont le local est adjacent à un bâtiment ou à une partie d'un bâtiment occupé à des fins d'habitation et qui se trouve dans une zone où l'habitation est autorisée :

- 1° dépôt d'articles de bric-à-brac ou d'effets d'occasion exploité en plein air;
- 2° dépôt de ferraille;
- 3° dépôt de matériaux provenant de démolition;
- 4° dépotoir;
- 5° discothèque;
- 6° établissement comportant un local commercial sonorisé;
- 7° salle de danse, parquet de danse;
- 8° salle de réception;
- 9° salle de spectacle;
- 10° studio de musique, studio de répétition de musique.

Aux fins de l'application du premier alinéa, le mot « local » comprend le site d'opérations en plein air d'un dépôt ou d'un dépotoir mentionné aux paragraphes 1, 2, 3 et 4.

**19.** Les articles 16 à 18 prévalent sur toute disposition d'un autre règlement.

#### SECTION IV ORDONNANCES

**20.** Aux fins de l'application du présent règlement, le comité exécutif peut, par ordonnance :

- 1° désigner le directeur du service chargé de l'application du présent règlement ou d'une de ses sections;
- 2° fixer le niveau de pression acoustique du bruit qui, dans les circonstances décrites et les cas mentionnés au présent règlement, ne peut être dépassé;
- 3° déterminer toute méthode appropriée de mesure de l'intensité d'un bruit;

- (4) designate or describe any device or instrument to be used for measurement, analysis or other operations;
- (5) determine certain areas where noise standards may need to be specified;
- (6) single out certain periods of the day;
- (7) set the terms and form of any notice.

For the purposes of section II, the executive committee may, by ordinance, determine different categories of vehicles.

For the purpose of section III, the executive committee may, by ordinance:

- (1) prescribe methods for normalizing the noises measured;
- (2) classify inhabited places into separate premises on the basis of the type of occupancy;
- (3) determine the terms of exception to articles 9, 10 or 11 under circumstances or on the occasion of events, celebrations or demonstrations it specifies or authorizes.

#### SECTION V PENAL PROVISIONS

**21.** Any person who contravenes this by-law is guilty of an offence and is liable:

- (1) for a first offence, to a fine of \$100 to \$300;
- (2) for a second offence, to a fine of \$300 to \$500;
- (3) for a subsequent offence, to a fine of \$500 to \$1000.

*Charter of the city of Montreal, 1960, S.Q. 1959-60, c. 102*

**517.** For greater certainty as to the powers conferred on the council by article 516, but without restricting the scope thereof and subject to the reservations which it contains, and without restricting the scope of the powers otherwise conferred on the council by this charter, the authority and jurisdiction of the council extend to all the following matters:

- a. the raising of money by taxation;
- b. the borrowing of money on the city's credit;

- 4° désigner ou décrire tout appareil ou instrument à utiliser lors des mesures, analyses ou autres opérations;
- 5° déterminer certaines aires à l'égard desquelles il estime nécessaire de particulariser les normes de bruit;
- 6° distinguer certaines périodes de la journée;
- 7° établir les modalités et la forme de tout avis.

Aux fins de l'application de la section II, le comité exécutif peut, par ordonnance, établir différentes catégories de véhicule.

Aux fins de l'application de la section III, le comité exécutif peut, par ordonnance :

- 1° prescrire les méthodes de normalisation des bruits mesurés;
- 2° classer les lieux habités en locaux distincts suivant leur mode d'utilisation;
- 3° déterminer, dans les circonstances ou à l'occasion d'événements, de fêtes ou de manifestations qu'il précise ou autorise, les modalités d'exception aux articles 9, 10 et 11.

#### SECTION V DISPOSITIONS PÉNALES

**21.** Quiconque contrevient au présent règlement commet une infraction et est passible :

- 1° pour une première infraction, d'une amende de 100 \$ à 300 \$;
- 2° pour une première récidive, d'une amende de 300 \$ à 500 \$;
- 3° pour toute récidive additionnelle, d'une amende de 500 \$ à 1 000 \$.

*Charte de la Ville de Montréal, 1960, S.Q. 1959-60, ch. 102*

**517.** Pour plus ample certitude sur les pouvoirs conférés au conseil par l'article 516, mais sans en restreindre la portée et sous les réserves qu'il contient, sans restreindre non plus l'étendue des pouvoirs que cette charte attribue par ailleurs au conseil, l'autorité et la juridiction de ce dernier s'étendent à toutes les matières suivantes :

- a) la perception de deniers par l'imposition de taxes;
- b) l'emprunt d'argent sur le crédit de la cité;

- |  |  |
|--|--|
| <p><i>c.</i> streets, lanes and highways, and the right of passage above, across, along or beneath the same;</p> <p><i>d.</i> sewers, drains and aqueducts;</p> <p><i>e.</i> parks, squares and ferries;</p> <p><i>f.</i> licenses for trading and peddling;</p> <p><i>g.</i> the public order, peace and safety;</p> <p><i>h.</i> health and sanitation;</p> <p><i>i.</i> vaccination and inoculation;</p> <p><i>j.</i> public works and improvements;</p> <p><i>k.</i> explosive substances;</p> <p><i>l.</i> nuisances;</p> <p><i>m.</i> markets and abattoirs;</p> <p><i>n.</i> decency and good morals;</p> <p><i>o.</i> masters and servants;</p> <p><i>p.</i> water, light, heat, electricity and railways;</p> <p><i>q.</i> the granting of franchises and privileges;</p> <p><i>r.</i> the inspection of food;</p> <p><i>s.</i> generally all matters concerning the proper administration of the affairs of the city, public interest and the welfare of its population.</p> | <p><i>c)</i> les rues, ruelles et voies publiques et le droit de passage au-dessus, au travers, le long ou au-dessous de celles-ci;</p> <p><i>d)</i> les égouts, drains et aqueducs;</p> <p><i>e)</i> les parcs, squares et traverses;</p> <p><i>f)</i> les licences de commerce et de colportage;</p> <p><i>g)</i> l'ordre, la paix et la sécurité publics;</p> <p><i>h)</i> l'hygiène et la salubrité;</p> <p><i>i)</i> la vaccination et l'inoculation;</p> <p><i>j)</i> les travaux et améliorations publics;</p> <p><i>k)</i> les substances explosibles;</p> <p><i>l)</i> les nuisances;</p> <p><i>m)</i> les marchés et abattoirs;</p> <p><i>n)</i> la décence et les bonnes mœurs;</p> <p><i>o)</i> les maîtres et serviteurs;</p> <p><i>p)</i> l'eau, la lumière, le chauffage, l'électricité et les chemins de fer;</p> <p><i>q)</i> l'octroi de franchises et de privilèges;</p> <p><i>r)</i> l'inspection des aliments;</p> <p><i>s)</i> généralement tout ce qui concerne la bonne administration des affaires de la cité, l'intérêt public et le bien-être de sa population.</p> |
|--|--|

. . .

. . .

**520.** Without prejudice to articles 516, 517, 518 and 519 and subject to the provisions of articles 529 to 538, the council may, by by-law:

**520.** Sans préjudice des articles 516, 517, 518 et 519 et sous réserve des dispositions des articles 529 à 538, le conseil peut, par règlement :

. . .

. . .

72. Define what shall constitute a nuisance and abate the same, and impose fines upon persons who create nuisances or permit them to exist;

72<sup>o</sup> Définir ce qui constitue une nuisance; prohiber et supprimer les nuisances et imposer des amendes aux personnes qui en créent ou en laissent subsister,

. . .

. . .

*Appeal allowed with costs, BINNIE J. dissenting.*

*Pourvoi accueilli avec dépens, le juge BINNIE est dissident.*

*Solicitors for the appellant: Charest, Séguin, Caron, Montréal.*

*Procureurs de l'appelante : Charest, Séguin, Caron, Montréal.*

*Solicitors appointed by the Court as amicus curiae: Beauchemin, Paquin, Jobin, Brisson & Philpot, Montréal.*

*Solicitor for the intervener: Attorney General of Ontario, Toronto.*

*Procureurs nommés par la Cour en qualité d'amicus curiae : Beauchemin, Paquin, Jobin, Brisson & Philpot, Montréal.*

*Procureur de l'intervenant : Procureur général de l'Ontario, Toronto.*