

Des Raj Sharma *Appellant*

v.

Her Majesty The Queen *Respondent*

and

Municipality of Metropolitan Toronto *Respondent*

INDEXED AS: R. v. SHARMA

File No.: 22332.

1992: April 28; 1993: February 25.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Municipal law — Municipal by-laws — Validity — Municipal by-law scheme purporting to license street vending — Licences for sidewalk use available only to owners or occupiers of abutting property — Whether distinction between street vendors and owner/occupant vendors authorized by legislation — Municipality of Metropolitan Toronto By-laws 97-80, 211-74 — City of Toronto By-law 618-80 — Municipal Act, R.S.O. 1990, c. M.45, s. 310.

Criminal law — Wilfully obstructing peace officer — Street vendor disobeying peace officer's order to remove wares from sidewalk — Peace officer seeking to enforce municipal by-law later found to be ultra vires — Whether conviction for obstructing a peace officer can stand — Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 129.

Appellant, a flower vendor in Toronto, was charged with exposing goods for sale on the street without a licence contrary to s. 11 of Metro By-law 211-74. Through By-law 97-80, Metro delegated to the city of Toronto the authority to license the use of sidewalks. Pursuant to this delegated authority, Toronto By-law 618-80 allows an owner or occupant of abutting land to

Des Raj Sharma *Appellant*

c.

^a **Sa Majesté la Reine** *Intimée*

et

^b **Municipalité de la communauté urbaine de Toronto** *Intimée*

RÉPERTORIÉ: R. c. SHARMA

^c N° du greffe: 22332.

1992: 28 avril; 1993: 25 février.

Présents: Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, Stevenson* et Iacobucci.

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

Droit municipal — Règlements municipaux — Validité — Régime de réglementation municipale ayant pour objet d'assujettir la vente dans les rues à la délivrance d'un permis — Seuls les propriétaires ou les occupants d'un bien-fonds attenant peuvent obtenir l'autorisation d'utiliser les trottoirs — La distinction entre les vendeurs ambulants et les vendeurs propriétaires-occupants est-elle autorisée par la loi? — Règlements 97-80 et 211-74 de la municipalité de la communauté urbaine de Toronto — Règlement 618-80 de la ville de Toronto — Loi sur les municipalités, L.R.O. 1990, ch. M.45, art. 310.

^g *Droit criminel — Entrave volontaire au travail d'un agent de la paix — Défaut d'un vendeur ambulant d'obtempérer à l'ordre d'un agent de la paix d'enlever ses marchandises du trottoir — L'agent de la paix essayait d'appliquer un règlement municipal qui a été jugé ultra vires par la suite — La déclaration de culpabilité d'entrave au travail d'un agent de la paix peut-elle tenir? — Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 129.*

ⁱ L'appellant, qui travaillait comme vendeur de fleurs à Toronto, a été accusé d'avoir étalé des marchandises en vente dans la rue en contravention de l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine. Au moyen de son règlement 97-80, la Communauté urbaine a délégué à la ville de Toronto le pouvoir d'assujettir l'utilisation des trottoirs à la délivrance d'un permis. Conformément

* Stevenson J. took no part in the judgment.

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

apply for a licence to use the sidewalk. Since appellant does not own or occupy abutting land he could not apply for a licence. He was also charged with obstructing a peace officer contrary to s. 129 of the *Criminal Code* after he failed to obey the officer's instruction to pack up his display and move on. He was convicted of both offences. The District Court upheld the convictions. The Court of Appeal, in a majority judgment, dismissed the appellant's further appeal on both charges. It concluded that the regulatory distinction between street vendors and store vendors did not detract from the scheme's validity because regulatory schemes, by their very nature, are not intended to permit all persons to participate in the regulated activity. On the criminal charge, it found that the police officer had both common law and statutory authority to enforce the by-law, and that the existence of other avenues of relief did not erode this authority.

Held: The appeal should be allowed. The appellant's convictions on the by-law and criminal charges should be set aside and acquittals entered instead.

The power to pass municipal by-laws does not entail that of enacting discriminatory provisions unless the enabling legislation authorizes such discriminatory treatment. Discrimination in the municipal law sense is no more permissible between than within classes. The general reasonableness or rationality of the distinction is not at issue: discrimination can only occur where the enabling legislation specifically so provides or where the discrimination is a necessary incident to exercising the power delegated by the province. Here, the distinctions between free-standing street vendors and owner/occupant vendors contained in Metro By-law 97-80 and City of Toronto By-law 618-80 are not authorized by the *Municipal Act* and these by-laws are accordingly *ultra vires* the municipalities. For the reasons given in *R. v. Greenbaum*, s. 11 of Metro By-law 211-74 is also *ultra vires* the municipality.

In charging the appellant with obstructing a peace officer, the officer in question was attempting to enforce

à ce pouvoir délégué, le règlement 618-80 de la ville de Toronto permet au propriétaire ou à l'occupant d'un bien-fonds attenant de solliciter un permis pour l'utilisation du trottoir. N'étant ni propriétaire ni occupant d'un bien-fonds attenant, l'appelant ne pouvait pas solliciter un permis. Il a également été accusé d'entrave au travail d'un agent de la paix en contravention de l'art. 129 du *Code criminel* pour refus d'obtempérer à l'ordre, donné par l'agent, de remballer ses marchandises et de circuler. Il a été reconnu coupable des deux infractions. La Cour de district a maintenu les déclarations de culpabilité. La Cour d'appel a, dans un arrêt majoritaire, rejeté un autre appel interjeté par l'appelant à l'égard des deux accusations. Elle a conclu que la distinction faite dans le règlement entre les vendeurs ambulants et les commerçants ne portait pas atteinte à la validité du régime puisque les régimes de réglementation, de par leur nature même, n'ont pas pour objet de permettre à toutes les personnes de participer à l'activité réglementée. En ce qui concerne l'accusation criminelle, elle a statué que le policier avait le pouvoir, tant en vertu de la common law qu'en vertu de la loi, d'appliquer le règlement, et que l'existence d'autres possibilités de recours n'avait pas pour effet de miner ce pouvoir.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli. Les déclarations de culpabilité de l'appelant prononcées relativement à l'accusation portée en vertu du règlement et à l'accusation criminelle sont annulées et remplacées par des verdicts d'acquiescement.

Le pouvoir d'adopter des règlements municipaux n'emporte pas celui d'édicter des dispositions discriminatoires à moins que la loi habilitante ne permette un tel traitement discriminatoire. La discrimination au sens du droit municipal n'est pas plus permise entre des catégories qu'au sein de catégories. Le caractère raisonnable ou rationnel général de la distinction n'est pas en cause: il ne saurait y avoir de discrimination que si la loi habilitante le prévoit précisément ou si la discrimination est nécessairement accessoire à l'exercice du pouvoir délégué par la province. En l'espèce, les distinctions entre les vendeurs ambulants indépendants et les vendeurs propriétaires-occupants, prévues dans le règlement 97-80 de la Communauté urbaine et le règlement 618-80 de la ville de Toronto, ne sont pas autorisées par la *Loi sur les municipalités* et ces règlements excèdent donc les pouvoirs des municipalités. Pour les raisons données dans l'arrêt *R. c. Greenbaum*, l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine excède également les pouvoirs de la municipalité.

En accusant l'appelant d'avoir entravé le travail d'un agent de la paix, l'agent en question essayait d'appliquer

s. 11 of Metro By-law 211-74. Since that provision has been held to be *ultra vires* the municipality, the appellant's conviction for obstructing a peace officer cannot stand. Further, even if s. 11 of Metro By-law 211-74 were valid, the power to arrest in order to enforce the by-law cannot be inferred in the face of clear language in the *Municipal Act* and the *Provincial Offences Act* setting out more moderate means of dealing with repeated infractions. The officer had no authority, either at common law or under statute, to arrest the appellant for failing to comply with an order to desist from conduct prohibited by the by-law and could not circumvent the lack of an arrest power by charging him with obstruction.

Cases Cited

Applied: *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674; **distinguished:** *R. v. Biron*, [1976] 2 S.C.R. 56; **referred to:** *R. v. Varga* (1979), 51 C.C.C. (2d) 558; *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 S.C.R. 368; *Johanson v. The King* (1947), 3 C.R. 508.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 15(1).
City of Toronto By-law 618-80, s. 1(1).
Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 118.
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 129, 495.
Municipal Act, R.S.O. 1980, c. 302, ss. 210, paras. 66, 134; 310; 315, para. 1; 326.
Municipal Act, R.S.O. 1990, c. M.45, ss. 210, paras. 73, 140; 310; 314(1), para. 1; 327.
Municipality of Metropolitan Toronto Act, R.S.O. 1990, c. M.62 [formerly R.S.O. 1980, c. 314], s. 90.
Municipality of Metropolitan Toronto By-law 97-80, s. 1(1), Schedule "A".
Municipality of Metropolitan Toronto By-law 211-74, ss. 11, 11a, Schedule "A".
Police Act, R.S.O. 1980, c. 381, s. 57 [rep. 1990, c. 10, s. 148(1)].
Provincial Offences Act, R.S.O. 1980, c. 400, ss. 3, 23.
Provincial Offences Act, R.S.O. 1990, c. P.33, ss. 3, 23.

l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine. Comme il a été jugé que cette disposition excède les pouvoirs de la municipalité, la déclaration de culpabilité de l'appelant pour entrave au travail d'un agent de la paix ne saurait tenir. En outre, même si l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine était valide, le pouvoir d'arrestation en vue d'appliquer le règlement ne saurait être déduit du texte clair de la *Loi sur les municipalités* et de la *Loi sur les infractions provinciales*, qui prévoit des moyens plus modérés de traiter les infractions répétées. L'agent n'avait pas le pouvoir, en common law ou en vertu de la loi, d'arrêter l'appelant pour refus d'obtempérer à l'ordre de mettre fin au comportement interdit par le règlement, et il ne pouvait pas contourner l'absence de pouvoir d'arrestation en l'accusant d'entrave.

Jurisprudence

Arrêt appliqué: *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674; **distinction d'avec l'arrêt:** *R. c. Biron*, [1976] 2 R.C.S. 56; **arrêts mentionnés:** *R. c. Varga* (1979), 51 C.C.C. (2d) 558; *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368; *Johanson c. The King* (1947), 3 C.R. 508.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 15(1).
Code criminel, S.R.C. 1970, ch. C-34, art. 118.
Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 129, 495.
Loi sur la municipalité de la communauté urbaine de Toronto, L.R.O. 1990, ch. M.62 [auparavant L.R.O. 1980, ch. 314], art. 90.
Loi sur la police, L.R.O. 1980, ch. 381, art. 57 [abr. 1990, ch. 10, art. 148(1)].
Loi sur les infractions provinciales, L.R.O. 1980, ch. 400, art. 3, 23.
Loi sur les infractions provinciales, L.R.O. 1990, ch. P.33, art. 3, 23.
Loi sur les municipalités, L.R.O. 1980, ch. 302, art. 210, disp. 66, 134; 310; 315, disp. 1; 326.
Loi sur les municipalités, L.R.O. 1990, ch. M.45, art. 210, disp. 73, 140; 310; 314(1), disp. 1; 327.
Règlement 97-80 de la municipalité de la communauté urbaine de Toronto, art. 1(1), annexe «A».
Règlement 211-74 de la municipalité de la communauté urbaine de Toronto, art. 11, 11a, annexe «A».
Règlement 618-80 de la ville de Toronto, art. 1(1).

Authors Cited

Makuch, Stanley M. *Canadian Municipal and Planning Law*. Toronto: Carswell, 1983.

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

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1991), 44 O.A.C. 355, 77 D.L.R. (4th) 334, 62 C.C.C. (3d) 147, 3 C.R. (4th) 195, 3 M.P.L.R. (2d) 1, affirming a decision of Lang Dist. Ct. J. (1989), 7 W.C.B. (2d) 430, affirming appellant's conviction of violating a municipal by-law and a decision of Crossland Dist. Ct. J. affirming his conviction of obstructing a police officer. Appeal allowed.

Alan D. Gold, for the appellant.

Milan Rupic, for the respondent Her Majesty The Queen.

George Monteith and *Robert Avinoam*, for the respondent the Municipality of Metropolitan Toronto.

The judgment of the Court was delivered by ^f

IACOBUCCI J.—This appeal raises two issues. The first is the validity of municipal by-laws which purport to license street vending under which the appellant was charged (the by-law charge). The second is whether the appellant should have been convicted on a charge of wilfully disobeying the instructions of a police officer when the police officer sought to enforce a municipal by-law, later found to be *ultra vires*, by ordering the appellant to desist from conduct prohibited by the by-law (the criminal charge). ^g ^h

I. Facts

The facts are basically quite simple. On March 24, 1988, the appellant, Des Raj Sharma, was ^j

Doctrines citées

Makuch, Stanley M. *Canadian Municipal and Planning Law*. Toronto: Carswell, 1983.

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

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1991), 44 O.A.C. 355, 77 D.L.R. (4th) 334, 62 C.C.C. (3d) 147, 3 C.R. (4th) 195, 3 M.P.L.R. (2d) 1, qui a confirmé la décision du juge Lang de la Cour de district (1989), 7 W.C.B. (2d) 430, de confirmer la déclaration de culpabilité de l'appelant relativement à la violation d'un règlement municipal et la décision du juge Crossland de la Cour de district de maintenir sa déclaration de culpabilité d'entrave au travail d'un agent de police. Pourvoi accueilli. ^d

Alan D. Gold, pour l'appellant.

Milan Rupic, pour l'intimée Sa Majesté la Reine. ^e

George Monteith et *Robert Avinoam*, pour l'intimée la municipalité de la communauté urbaine de Toronto.

Version française du jugement de la Cour rendu par ^f

LE JUGE IACOBUCCI—Le présent pourvoi souleve deux questions. La première concerne la validité de règlements municipaux qui ont pour objet d'assujettir la vente dans les rues à l'obtention d'un permis et en vertu desquels l'appelant a été accusé (l'accusation portée en vertu du règlement). La seconde question est de savoir si l'appelant aurait dû être reconnu coupable d'avoir désobéi volontairement aux ordres d'un agent de police qui cherchait à appliquer un règlement municipal, jugé plus tard *ultra vires*, en ordonnant à l'appelant de cesser une activité interdite par le règlement (l'accusation criminelle). ^g ^h ⁱ

I. Les faits

Les faits sont fondamentalement assez simples. Le 24 mars 1988, l'appelant, Des Raj Sharma, était

employed as a flower vendor in the city of Toronto, Ontario. He was displaying his wares on Yonge Street near Dundas Street when he was approached by Constable Coulis of the Metropolitan Toronto Police. Constable Coulis informed the appellant that exposing goods for sale on the street without a licence violated s. 11 of Municipality of Metropolitan Toronto By-law 211-74. The appellant was issued a Provincial Offences ticket and instructed to pack up his display and move on. Constable Coulis allowed the appellant a brief grace period to check with his employer or lawyer if he was uncertain about moving, but told him that if he was still there when the officer returned, he would face criminal charges of obstructing the police.

The appellant contacted his employer and was told that he was not to move. The appellant was still operating on the street upon Constable Coulis's return. Accordingly, the appellant was charged with obstructing a peace officer contrary to s. 129 of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46 (formerly s. 118). He was convicted of both offences under the by-law charge and the criminal charge in Provincial Court. His appeals to District Court were dismissed. A further appeal on both charges to the Ontario Court of Appeal, heard in conjunction with an appeal in *R. v. Greenbaum* (reasons in which are being released concurrently herewith), was also dismissed, Arbour J.A. dissenting: (1991), 44 O.A.C. 355, 77 D.L.R. (4th) 334, 62 C.C.C. (3d) 147, 3 C.R. (4th) 195, 3 M.P.L.R. (2d) 1. The matter comes to this Court by way of leave, [1991] 1 S.C.R. xiv.

II. Relevant Statutory Authority

The Municipality of Metropolitan Toronto ("Metro") is a municipal corporation governed by the provisions of the *Municipality of Metropolitan Toronto Act*, R.S.O. 1990, c. M.62. Within Metro, there are a number of area municipalities, one of which is the city of Toronto. Metro's powers are exercised by its council by enacting by-laws. Two

employé comme vendeur de fleurs à Toronto (Ontario). Il étalait ses marchandises dans la rue Yonge près de la rue Dundas lorsqu'il a été abordé par l'agent Coulis de la police de la communauté urbaine de Toronto. L'agent Coulis a informé l'appelant que l'étalage de marchandises en vente dans la rue sans permis allait à l'encontre de l'art. 11 du règlement 211-74 de la municipalité de la communauté urbaine de Toronto. L'appelant a reçu une contravention pour avoir commis une infraction provinciale, et s'est vu intimer l'ordre de remballer ses marchandises et de circuler. L'agent Coulis a accordé à l'appelant un court délai de grâce pour consulter son employeur ou un avocat s'il hésitait à partir, mais il lui a dit que s'il était encore là lorsqu'il reviendrait, il ferait face à des accusations criminelles d'entrave au travail d'un policier.

L'appelant a communiqué avec son employeur qui lui a dit de rester là. L'appelant s'adonnait encore à ses activités dans la rue lorsque l'agent Coulis est revenu. L'appelant a donc été accusé d'entrave au travail d'un agent de la paix en contravention de l'art. 129 du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46 (auparavant l'art. 118). Il a été reconnu coupable, en Cour provinciale, des deux infractions contenues dans l'accusation portée en vertu du règlement et dans l'accusation criminelle. Les appels qu'il a interjetés en Cour de district ont été rejetés. Il y a également eu rejet d'un autre appel interjeté à l'égard des deux accusations devant la Cour d'appel de l'Ontario et entendu en même temps que l'appel *R. c. Greenbaum* (dont les motifs sont déposés en même temps que ceux-ci), le juge Arbour étant dissidente: (1991), 44 O.A.C. 355, 77 D.L.R. (4th) 334, 62 C.C.C. (3d) 147, 3 C.R. (4th) 195, 3 M.P.L.R. (2d) 1. L'affaire est soumise à notre Cour avec l'autorisation de cette dernière, [1991] 1 R.C.S. xiv.

II. Les dispositions législatives pertinentes

La municipalité de la communauté urbaine de Toronto («Communauté urbaine») est régie par les dispositions de la *Loi sur la municipalité de la communauté urbaine de Toronto*, L.R.O. 1990, ch. M.62. La Communauté urbaine est composée d'un certain nombre de municipalités de secteur, dont l'une est la ville de Toronto. Les pouvoirs de

of these by-laws purport to confer upon area municipalities the power to license street vendors: Metro By-laws 211-74 and 97-80. Sections 11 and 11a of Metro By-law 211-74 provide:

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

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

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

Section 11a(1) permits scheduled area municipalities to grant licences to the owners or occupiers of property which abuts Metropolitan roads. The city of Toronto was removed from Schedule "A" in March of 1978, with the result that s. 11a had no application to the city of Toronto at the time the appellant was charged.

However, through Metro By-law 97-80, Metro delegated to scheduled area municipalities the authority to lease or license the use of sidewalks and untravelled portions of Metropolitan roads.

la Communauté urbaine sont exercés par son conseil au moyen de l'adoption de règlements. Deux de ces règlements ont pour objet de conférer aux municipalités de secteur le pouvoir de délivrer un permis aux vendeurs ambulants: les règlements 211-74 et 97-80 de la Communauté urbaine. Les articles 11 et 11a du règlement 211-74 de la Communauté urbaine prévoient:

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

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

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

Le paragraphe 11a(1) permet aux municipalités de secteur mentionnées dans l'annexe de délivrer des permis aux propriétaires ou aux occupants des biens-fonds attenants aux routes de la Communauté urbaine. La ville de Toronto a été rayée de l'annexe «A» en mars 1978, de sorte que l'art. 11a ne s'appliquait pas à la ville de Toronto à l'époque où l'accusation a été portée contre l'appellant.

Toutefois, au moyen de son règlement 97-80, la Communauté urbaine a délégué aux municipalités de secteur mentionnées dans l'annexe le pouvoir de louer les trottoirs et les sections non utilisées des routes de la Communauté urbaine ou d'assujettir leur utilisation à la délivrance d'un permis. La ville de Toronto a été incluse dans l'annexe «A» de

The city of Toronto was included in Schedule "A" to this by-law. Metro By-law 97-80 provides:

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

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

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

The city of Toronto exercised its delegated power by enacting By-law 618-80. Section 1(1) of that By-law reads as follows:

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

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

The effect of By-law 618-80 is that only vendors who own or occupy abutting property can apply for licences to sell on the street.

The Court of Appeal held that the statutory basis for s. 11 of Metro By-law 211-74 was to be found in ss. 314(1), para. 1 and 210, para. 140 of the

ce règlement. Le règlement 97-80 de la Communauté urbaine prévoit:

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

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

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

La ville de Toronto a exercé son pouvoir délégué en adoptant le règlement 618-80. Le paragraphe 1(1) de ce règlement est ainsi rédigé:

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

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

Le règlement 618-80 a pour effet que seuls les vendeurs qui possèdent ou occupent un bien-fonds attenant peuvent solliciter un permis pour vendre dans la rue.

La Cour d'appel a statué que le fondement légal de l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine se trouvait dans la disposition 1 du

Municipal Act, R.S.O. 1990, c. M.45 (formerly ss. 315, para. 1 and 210, para. 134):

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

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

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

140. For prohibiting and abating public nuisances.

This appeal also raises the issue of the applicability of s. 310 of the *Municipal Act*, which states:

310. By-laws may be passed by the council of every local municipality,

(a) for leasing or licensing the use of untravelled portions of highways under the jurisdiction of the council, except highways that are extensions or connecting links of the King's Highway, to the owners or occupants of adjoining property for such consideration and upon such terms and conditions as may be agreed;

(b) for regulating and controlling the use, including the use for parking purposes, of untravelled portions of highways under the jurisdiction of the council that are not extensions or connecting links of the King's Highway, which are leased or in respect of which a licence is granted under clause (a).

The appellant was also charged with the following *Criminal Code* offence:

Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46:

129. Every one who

(a) resists or wilfully obstructs a public officer or peace officer in the execution of his duty or any person lawfully acting in aid of such an officer,

par. 314(1) et la disposition 140 de l'art. 210 de la *Loi sur les municipalités*, L.R.O. 1990, ch. M.45 (auparavant la disposition 1 de l'art. 315 et la disposition 134 de l'art. 210):

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

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

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

140. Pour interdire et supprimer les nuisances publiques.

Le présent pourvoi soulève également la question de l'applicabilité de l'art. 310 de la *Loi sur les municipalités*, qui prévoit:

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

a) pour louer, aux conditions convenues, les sections non utilisées des voies publiques qui relèvent de la compétence du conseil aux propriétaires ou occupants des terrains contigus à ces sections ou assujettir leur utilisation à la délivrance d'un permis, exception faite des prolongements de la route principale ou des voies de jonction à celle-ci;

b) pour réglementer et contrôler l'affectation, y compris celle aux fins de stationnement, des sections non utilisées des voies publiques qui ont été louées ou pour l'utilisation desquelles un permis a été délivré en vertu de l'alinéa a) et qui font partie des voies publiques relevant de la compétence du conseil et qui ne sont ni des prolongements de la route principale ni des voies de jonction de celle-ci.

L'appelant a également été accusé de l'infraction suivante au *Code criminel*:

Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46:

129. Quiconque, selon le cas:

a) volontairement entrave un fonctionnaire public ou un agent de la paix dans l'exécution de ses fonctions ou toute personne prêtant légalement main-forte à un tel fonctionnaire ou agent, ou lui résiste en pareil cas;

is guilty of

(d) an indictable offence and is liable to imprisonment for a term not exceeding two years, or

(e) an offence punishable on summary conviction.

Other relevant legislation includes the following:

Municipal Act, s. 327 (formerly s. 326):

327. Where any by-law of a municipality or of a local board thereof, passed under the authority of this or any other general or special Act, is contravened and a conviction entered, in addition to any other remedy and to any penalty imposed by the by-law, the court in which the conviction has been entered, and any court of competent jurisdiction thereafter, may make an order prohibiting the continuation or repetition of the offence by the person convicted.

Police Act, R.S.O. 1980, c. 381, s. 57 [rep. 1990, c. 10, s. 148(1)]:

57. The members of police forces appointed under Part II, except assistants and civilian employees, are charged with the duty of preserving the peace, preventing robberies and other crimes and offences, including offences against the by-laws of the municipality, and apprehending offenders, and commencing proceedings before the proper tribunal, and prosecuting and aiding in the prosecuting of offenders, and have generally all the powers and privileges and are liable to all the duties and responsibilities that belong to constables.

Provincial Offences Act, R.S.O. 1990, c. P.33 (formerly R.S.O. 1980, c. 400):

3.—(1) In addition to the procedure set out in Part III for commencing a proceeding by laying an information, a proceeding in respect of an offence may be commenced by filing a certificate of offence alleging the offence in the office of the court.

(2) A provincial offences officer who believes that one or more persons have committed an offence may issue, by completing and signing, a certificate of offence certifying that an offence has been committed and,

(a) an offence notice indicating the set fine for the offence; or

(b) a summons,

est coupable:

d) soit d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de deux ans;

e) soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

Parmi les autres dispositions législatives pertinentes, mentionnons:

Loi sur les municipalités, art. 327 (auparavant l'art. 326):

327 En plus des recours et des sanctions prévus dans le règlement municipal adopté par la municipalité ou un de ses conseils locaux en vertu de la présente loi ou d'une autre loi générale ou spéciale, le tribunal qui déclare un contrevenant coupable, et tout tribunal compétent peut par la suite rendre une ordonnance lui interdisant de continuer à enfreindre le règlement municipal ou de l'enfreindre à nouveau.

Loi sur la police, L.R.O. 1980, ch. 381, art. 57 [abr. 1990, ch. 10, par. 148(1)]:

[TRADUCTION] 57. Les membres de corps policiers nommés en vertu de la partie II, à l'exception des adjoints et des employés civils, ont le devoir de veiller à l'ordre public, de prévenir les vols qualifiés et autres crimes et infractions, dont les infractions aux règlements municipaux, d'appréhender les criminels, d'engager des procédures devant le tribunal compétent, de poursuivre et d'aider à poursuivre les contrevenants, et ils possèdent généralement tous les pouvoirs et privilèges des constables et en assument toutes les fonctions et responsabilités.

Loi sur les infractions provinciales, L.R.O. 1990, ch. P.33 (auparavant L.R.O. 1980, ch. 400):

3 (1) Une instance relative à une infraction, en plus de pouvoir être introduite au moyen du dépôt d'une dénonciation, comme le prévoit la partie III, peut être introduite au moyen du dépôt d'un procès-verbal d'infraction à l'égard de l'infraction reprochée au greffe du tribunal.

(2) L'agent des infractions provinciales qui croit qu'une ou plusieurs personnes ont commis une infraction peut délivrer un procès-verbal d'infraction, dressé et signé par lui, attestant qu'une infraction a été commise et:

a) soit un avis d'infraction indiquant l'amende fixée à l'égard de l'infraction;

b) soit une assignation,

in the form prescribed under section 13.

23.—(1) Any person who, on reasonable and probable grounds, believes that one or more persons have committed an offence, may lay an information in the prescribed form and under oath before a justice alleging the offence and the justice shall receive the information.

Criminal Code, s. 495:

495. (1) A peace officer may arrest without warrant

(a) a person who has committed an indictable offence or who, on reasonable grounds, he believes has committed or is about to commit an indictable offence;

(b) a person whom he finds committing a criminal offence;

III. Judgments in the Courts Below

1. *Provincial Offences Court* (By-law Charge)

Draper Prov. Ct. J. dealt with two challenges raised by the defence to the validity of the by-law scheme. The appellant submitted that Metro did not have jurisdiction to control the sidewalks adjacent to Metro roads, because, based on the wording of the *Municipality of Metropolitan Toronto Act*, R.S.O. 1990, c. M.62 (formerly R.S.O. 1980, c. 314), the sidewalk running along Yonge Street was not a Metropolitan road. Judge Draper found that Yonge Street had been legally designated a Metropolitan road in accordance with the *Municipality of Metropolitan Toronto Act*. After considering case law and pertinent legislation, he concluded that the term "road" as used in the *Municipality of Metropolitan Toronto Act*, was equivalent to the term "road allowance" used in the by-law in question. The term "road allowance" was held to include the sidewalks in the Metro

rédigés selon la formule prescrite aux termes de l'article 13.

23 (1) Quiconque croit, en se fondant sur des motifs raisonnables et probables, qu'une ou plusieurs personnes ont commis une infraction peut déposer sous serment devant un juge une dénonciation rédigée selon la formule prescrite, exposant l'infraction reprochée. Le juge reçoit la dénonciation.

Code criminel, art. 495:

495. (1) Un agent de la paix peut arrêter sans mandat:

a) une personne qui a commis un acte criminel ou qui, d'après ce qu'il croit pour des motifs raisonnables, a commis ou est sur le point de commettre un acte criminel;

b) une personne qu'il trouve en train de commettre une infraction criminelle;

III. Les juridictions inférieures

1. *La Cour des infractions provinciales* (l'accusation portée en vertu du règlement)

Le juge Draper de la Cour provinciale a examiné deux contestations soulevées par la défense quant à la validité du régime de réglementation. L'appelant a soutenu que la Communauté urbaine n'avait pas le pouvoir de contrôler l'usage des trottoirs adjacents aux routes de la Communauté urbaine, parce que, selon le texte de la *Loi sur la municipalité de la communauté urbaine de Toronto*, L.R.O. 1990, ch. M.62 (auparavant L.R.O. 1980, ch. 314), le trottoir longeant la rue Yonge n'était pas une route de la Communauté urbaine. Le juge Draper a statué que la rue Yonge avait été légalement désignée comme étant une route de la Communauté urbaine conformément à la *Loi sur la municipalité de la communauté urbaine de Toronto*. Après avoir examiné la jurisprudence et les lois pertinentes, il a conclu que le mot «route» («road») utilisé dans la *Loi sur la municipalité de la communauté urbaine de Toronto*, était l'équivalent du mot «route» («road allowance») utilisé dans le règlement en question. Le mot «route» («road allowance») a été considéré

road system, including Yonge Street where the by-law offence took place.

The appellant also alleged that s. 11a of Metro By-law 211-74 violated s. 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The appellant contended that street vendors were subject to discrimination under the licensing regime because, unlike owners and occupiers of adjoining property, they were not eligible for leases or licences to expose goods for sale. Judge Draper noted that the municipality had an essential duty to preserve pedestrian access to sidewalks. He observed that s. 11 of Metro By-law 211-74 was authorized by s. 210 of the *Municipal Act* and that the licensing regime provided Metro with the means to restrict commercial use of sidewalks in order to meet this primary obligation. He concluded that the by-law did not single out the appellant for discriminatory treatment and was, therefore, not in violation of s. 15 of the *Charter*. The appellant was convicted under s. 11 of Metro By-law 211-74, fined \$2,000, and ordered not to sell flowers on a specified portion of Yonge Street for the two years of his probation.

2. Provincial Court (Criminal Division) (Criminal Charge)

In dealing with the criminal charge, Paris Prov. Ct. J. found that the appellant had been provided with notice that he risked criminal sanction if he remained on the sidewalk in contravention of the constable's order to move on. The fact that the appellant had remained on the advice of his employer was not in itself a defence but was a matter to be considered on sentencing. The appellant was convicted but granted a conditional discharge with one year's probation.

comme comprenant les trottoirs du système routier de la Communauté urbaine, y compris la rue Yonge où est survenue l'infraction au règlement.

L'appellant a également allégué que l'art. 11a du règlement 211-74 de la Communauté urbaine violait le par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il a prétendu que les vendeurs ambulants étaient victimes de discrimination sous le régime de permis parce que, contrairement aux propriétaires et aux occupants des terrains adjacents, ils n'étaient pas admissibles à des baux ou à des permis pour étaler des marchandises en vente. Le juge Draper a noté que la municipalité avait l'obligation essentielle de préserver l'accès des piétons aux trottoirs. Il a fait remarquer que l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine était autorisé par l'art. 210 de la *Loi sur les municipalités* et que le régime de permis fournissait à la Communauté urbaine le moyen de restreindre l'utilisation commerciale des trottoirs de manière à s'acquitter de sa responsabilité première. Il a conclu que le règlement ne soumettait pas l'appellant à un traitement discriminatoire et qu'il ne contrevenait donc pas à l'art. 15 de la *Charte*. L'appellant a été reconnu coupable en vertu de l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine, a été condamné à une amende de 2 000 \$ et s'est vu enjoindre de ne plus vendre de fleurs dans une section précise de la rue Yonge pendant ses deux années de probation.

2. La Cour provinciale (Division criminelle) (l'accusation criminelle)

En examinant l'accusation criminelle, le juge Paris de la Cour provinciale a conclu que l'appellant avait été avisé qu'il risquait une sanction criminelle s'il n'obtempérait pas à l'ordre de circuler du policier et restait sur le trottoir. Le fait que l'appellant soit resté là sur les conseils de son employeur ne constituait pas en soi un moyen de défense mais était une question à prendre en considération au moment de la détermination de la sentence. L'appellant a été reconnu coupable mais il s'est vu accorder une libération conditionnelle assortie d'une année de probation.

3. *District Court of Ontario* (1989), 7 W.C.B. (2d) 430 (By-law Charge)

On appeal from the by-law infraction conviction, Lang Dist. Ct. J. found that Metro By-law 211-74 was *intra vires* the regulatory power of Metro under ss. 210, para. 73, 210, para. 140, and 314(1), para. 1 (formerly ss. 210, para. 66, 210, para. 134, and 315, para. 1) of the *Municipal Act*. While declining to apply the similarly situated analysis employed by the trial judge, she went on to reject the appellant's s. 15 *Charter* argument. She noted that any discrimination suffered by the appellant was not founded upon an enumerated ground under s. 15(1). She also found that no evidence had been adduced in support of the contention that street vendors formed a class of persons subject to economic disadvantage such that they might be characterized as an analogous group under s. 15. She dismissed the appellant's appeal from his conviction under the by-law.

4. *District Court of Ontario* (Criminal Charge)

In dismissing the appeal from the obstruction charge, Crossland Dist. Ct. J. determined that Constable Coulis had been acting in the execution of his duty as set out in s. 57 of the *Police Act* in enforcing the by-law and in attempting to prevent a continued breach of the by-law. He held that recharging the appellant with by-law infractions would have been to no avail and that the officer had no means of preventing further breaches other than to lay the obstruction charge.

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

The appellant's appeals on both charges were heard together at the Ontario Court of Appeal. An

3. *La Cour de district de l'Ontario* (1989), 7 W.C.B. (2d) 430 (l'accusation portée en vertu du règlement)

En appel de la déclaration de culpabilité pour l'infraction au règlement, le juge Lang de la Cour de district a statué que le règlement 211-74 de la Communauté urbaine relevait du pouvoir de réglementation de la Communauté urbaine en vertu des art. 210, disp. 73, et 210, disp. 140, ainsi que du par. 314(1), disp. 1 (auparavant les art. 210, disp. 66, 210, disp. 134, et 315, disp. 1), de la *Loi sur les municipalités*. Tout en refusant d'appliquer l'analyse fondée sur une situation semblable effectuée par le juge du procès, elle a ensuite rejeté l'argument de l'appelant fondé sur l'art. 15 de la *Charte*. Elle a noté que toute discrimination subie par l'appelant n'était pas fondée sur un motif énuméré au par. 15(1). Elle a également constaté qu'aucun élément de preuve n'avait été produit à l'appui de la prétention que les vendeurs ambulants formaient une catégorie de personnes si défavorisées sur le plan économique qu'ils pouvaient être considérés comme un groupe analogue en vertu de l'art. 15. Elle a rejeté l'appel interjeté par l'appelant contre sa déclaration de culpabilité aux termes du règlement.

4. *La Cour de district de l'Ontario* (l'accusation criminelle)

En rejetant l'appel interjeté à l'égard de l'accusation d'entrave, le juge Crossland de la Cour de district a décidé que l'agent de police Coulis avait agi dans l'exercice de ses fonctions énoncées à l'art. 57 de la *Loi sur la police*, en appliquant le règlement et en essayant d'empêcher que l'on continue de l'enfreindre. Il a jugé que le fait d'accuser de nouveau l'appelant d'infractions au règlement n'aurait servi à rien et que l'agent ne disposait d'aucun autre moyen d'empêcher d'autres violations si ce n'était de porter une accusation d'entrave à son travail.

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

Les appels interjetés par l'appelant à l'égard des deux accusations ont été entendus en même temps

appeal in *R. v. Greenbaum*, which also dealt with the validity of the impugned by-law scheme, was heard separately by the Court of Appeal, which issued one set of reasons for all three appeals.

On behalf of the majority, Osborne J.A. began by pointing out that the lower courts had erred in failing to note that the city of Toronto was not one of the scheduled municipalities referred to in s. 11a of Metro By-law 211-74. However, he found that error had little significance because the combined effect of Metro By-laws 211-74 and 97-80, and City of Toronto By-law 618-80, was to include the city of Toronto in the scheme. Both the majority and the dissent found that these by-laws had been validly enacted under ss. 210, para. 140 and 314(1), para. 1 (formerly ss. 210, para. 134, and 315, para. 1) of the *Municipal Act* and that the *Charter* arguments were without merit.

Before the Court of Appeal, the appellant argued that the licensing scheme was discriminatory in the municipal law or administrative law sense because it impermissibly distinguished between street vendors and owners or occupants of property adjoining the street. Osborne J.A. considered the distinction in the context of the nuisance addressed. He found that Metro had a legitimate interest in keeping its roads and sidewalks unobstructed and that the broad purpose of Metro By-law 211-74 was to prohibit and regulate that interest. As for the distinction between street vendors and store vendors, he found that any distinction in treatment was not discriminatory because the two were different classes of vendors (at pp. 156-57):

In my opinion, there are significant differences between street vendors, such as the appellants, and vendors who own or occupy abutting commercial property; owner/occupant vendors may, by licence issued on occasion,

à la Cour d'appel de l'Ontario. L'appel *R. c. Greenbaum*, qui portait également sur la validité du régime de réglementation contesté, a été entendu séparément par la Cour d'appel qui a formulé une seule série de motifs pour les trois appels.

Le juge Osborne a commencé par souligner, au nom de la majorité, que les juridictions inférieures avaient commis une erreur en ne faisant pas remarquer que la ville de Toronto n'était pas l'une des municipalités mentionnées dans l'annexe et visées par l'art. 11a du règlement 211-74 de la Communauté urbaine. Toutefois, il a statué que cette erreur avait peu d'importance puisque les règlements 211-74 et 97-80 de la Communauté urbaine et le règlement 618-80 de la ville de Toronto avaient pour effet conjugué d'inclure la ville de Toronto dans le régime. Les juges formant la majorité et le juge dissident ont conclu que ces règlements avaient été adoptés valablement en vertu de l'art. 210, disp. 140, et du par. 314(1), disp. 1, (auparavant les art. 210, disp. 134, et 315, disp. 1), de la *Loi sur les municipalités*, et que les arguments fondés sur la *Charte* n'étaient pas justifiés.

Devant la Cour d'appel, l'appellant a soutenu que le régime de permis était discriminatoire au sens du droit municipal ou du droit administratif parce qu'il établissait une distinction inacceptable entre les vendeurs ambulants et les propriétaires ou occupants de terrains adjacents à la rue. Le juge Osborne a examiné la distinction dans le contexte de la nuisance en cause. Il a conclu que la Communauté urbaine avait un intérêt légitime à garder dégagés ses routes et ses trottoirs et que le règlement 211-74 de la Communauté urbaine visait en général à établir des interdictions et à réglementer cet intérêt. Quant à la distinction entre les vendeurs ambulants et les commerçants, il a conclu que toute distinction dans le traitement n'était pas discriminatoire parce que les deux constituaient des catégories différentes de vendeurs (aux pp. 156 et 157):

[TRADUCTION] À mon avis, il y a des différences importantes entre des vendeurs ambulants, tels que les appellants, et des vendeurs qui possèdent ou occupent un fonds de commerce attenant; les vendeurs propriétaires-

under the provisions of By-law 618-80, display their goods and wares on the sidewalk and hold sidewalk sales, within defined areas. They generally seek short term specific uses of an abutting sidewalk. They are required to pay business property and utility taxes. Street vendors are not. Owners and occupants of abutting properties are required to clear sidewalks of ice and snow. Street vendors have no such obligation. I think that it is entirely reasonable to draw a distinction between store vendors and street vendors such as the appellants. They are not members of the same class.

Osborne J.A. distinguished both *R. v. Varga* (1979), 51 C.C.C. (2d) 558 (Ont. C.A.), and *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 S.C.R. 368, from the present case because in those cases the municipalities had impermissibly discriminated within a class specified by the provincial legislature. He concluded that the regulatory distinction between street vendors and store vendors did not detract from the scheme's validity because regulatory schemes, by their very nature, are not intended to permit all persons to participate in the regulated activity.

On the criminal charge, Osborne J.A. found that the police officer had both common law and statutory authority to enforce the by-law, founded upon the decision of this Court in *Johanson v. The King* (1947), 3 C.R. 508, and s. 57 of the *Police Act*. He rejected the contention that the obstruction charge amounted to double jeopardy for the same act and that the prevention of a repetition or continuation of the appellant's breach of Metro By-law 211-74 should have been achieved by resort to the offences and penalties contained within the by-law itself, or by resort to injunctive relief as contemplated by s. 327 (formerly s. 326) of the *Municipal Act*. He held that the existence of other avenues of relief did not erode the officer's authority to seek to enforce the by-law.

occupants peuvent, grâce à un permis délivré à l'occasion, en vertu des dispositions du règlement 618-80, étaler leurs marchandises sur le trottoir et y tenir des ventes, dans des secteurs déterminés. En général, ils cherchent à faire un usage précis et à court terme d'un trottoir attenant. Ils sont tenus de payer des taxes d'affaires et des taxes pour les services publics. Les vendeurs ambulants n'y sont pas tenus. Les propriétaires et les occupants des biens-fonds attenants sont tenus d'enlever la neige et la glace des trottoirs. Les vendeurs ambulants n'ont pas d'obligations de ce genre. Je crois qu'il est tout à fait raisonnable d'établir une distinction entre les commerçants et des vendeurs ambulants comme les appelants. Ils ne font pas partie de la même catégorie.

Le juge Osborne a distingué les deux arrêts *R. c. Varga* (1979), 51 C.C.C. (2d) 558 (C.A. Ont.), et *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368, d'avec la présente affaire parce que, dans ces affaires, les municipalités avaient établi une distinction inacceptable au sein d'une catégorie mentionnée par la législature provinciale. Il a conclu que la distinction faite dans le règlement entre les vendeurs ambulants et les commerçants ne portait pas atteinte à la validité du régime puisque les régimes de réglementation, de par leur nature même, n'ont pas pour objet de permettre à toutes les personnes de participer à l'activité réglementée.

En ce qui concerne l'accusation criminelle, le juge Osborne a statué que le policier avait le pouvoir, tant en vertu de la common law qu'en vertu de la loi, d'appliquer le règlement, compte tenu de l'arrêt de notre Cour *Johanson c. The King* (1947), 3 C.R. 508, et de l'art. 57 de la *Loi sur la police*. Il a rejeté la prétention que l'accusation d'entrave équivalait à une double incrimination pour le même acte et qu'on aurait dû empêcher l'appelant de continuer d'enfreindre ou d'enfreindre de nouveau le règlement 211-74 de la Communauté urbaine, en recourant aux infractions et aux peines prévues dans le règlement lui-même, ou à l'injonction envisagée par l'art. 327 (auparavant l'art. 326) de la *Loi sur les municipalités*. Il a estimé que l'existence d'autres possibilités de recours n'avait pas pour effet de miner le pouvoir de l'agent d'essayer d'appliquer le règlement.

In her dissent, Arbour J.A. disagreed with the majority's conclusion that Metro By-law 97-80 and City of Toronto By-law 618-80 were not discriminatory. Arbour J.A. held that, even if the distinction between free-standing street vendors and owners/occupiers of abutting property was reasonable, this was not conclusive of the by-laws' validity. She stated that it is a well-established rule of administrative law that the power to enact by-laws does not include the power to enact discriminatory by-laws unless the enabling legislation provided for the discrimination directly or by necessary implication. She defined discrimination in the administrative law sense as the drawing of a distinction by a subordinate authority that is not authorized by the enabling legislation, relying upon the decision of this Court in *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, *supra*. In her view, the issue to be addressed was not whether the distinction in the by-laws was reasonable given the context of the nuisance involved, but whether the distinction is authorized. She noted that what has been called the "neutral rule of discrimination" has often been used to strike down seemingly innocuous municipal legislation. She referred to the holding of this Court in *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, *supra*, as follows (at pp. 164-65):

... distinctions ... are often perfectly reasonable in the narrow sense that they are wise, rational or judicious; none the less, they must also be reasonable in the legal sense that their wisdom is reserved to the sovereign, rather than the subordinate, legislator.

Applying the doctrine to the case before her, Arbour J.A. found at p. 168 that:

... none of the provisions of the *Municipal Act* authorize, directly or by necessary implication, the distinction drawn in the by-laws between two classes of street vendors. The power to regulate the obstruction or incumbrance of highways does not provide authority for municipalities to discriminate between classes of persons who would be permitted to encumber the roads.

Dans sa dissidence, le juge Arbour s'est dite en désaccord avec la conclusion des juges formant la majorité, selon laquelle le règlement 97-80 de la Communauté urbaine et le règlement 618-80 de la ville de Toronto n'étaient pas discriminatoires. Le juge Arbour a statué que, même si la distinction, entre les vendeurs ambulants indépendants et les propriétaires-occupants de biens-fonds attenants était raisonnable, cela n'était pas concluant quant à la validité des règlements. Elle a déclaré qu'en droit administratif il est bien établi que le pouvoir d'adopter des règlements ne comporte pas celui d'en adopter des discriminatoires à moins que le texte législatif habilitant ne prescrive la discrimination directement ou par déduction nécessaire. Se fondant sur l'arrêt de notre Cour *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, précité, le juge Arbour a défini la discrimination au sens du droit administratif comme étant l'établissement, par une autorité subordonnée, d'une distinction non autorisée par le texte législatif habilitant. À son avis, il s'agissait de déterminer non pas si la distinction prévue dans les règlements était raisonnable dans le contexte de la nuisance en cause, mais si la distinction est permise. Elle a noté que ce qu'on a appelé le «critère neutre de discrimination» a souvent été utilisé pour annuler des règlements municipaux apparemment inoffensifs. Elle s'est ainsi reportée à la conclusion de notre Cour dans l'arrêt *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, précité (aux pp. 164 et 165):

[TRADUCTION] ... les distinctions [...] sont souvent tout à fait raisonnables au sens strict selon lequel elles sont sages, rationnelles ou judicieuses; néanmoins, elles doivent également être raisonnables au sens juridique selon lequel leur sagesse est réservée au législateur souverain plutôt que subordonné.

Appliquant cette théorie à l'affaire dont elle était saisie, le juge Arbour a statué, à la p. 168, que:

[TRADUCTION] ... aucune disposition de la *Loi sur les municipalités* ne permet, directement ou par déduction nécessaire, la distinction établie dans les règlements entre deux catégories de vendeurs ambulants. Le pouvoir de réglementer l'obstruction ou l'encombrement des voies publiques ne confère pas aux municipalités le pouvoir d'établir une distinction entre des catégories de personnes qui seraient autorisées à encombrer les routes.

Arbour J.A. concluded that s. 11 of Metro By-law 211-74, Metro By-law 97-80 and City of Toronto By-law 618-80 created a discriminatory licensing scheme which could only be corrected by striking down the prohibition contained in s. 11 of Metro By-law 211-74 as well as Metro By-law 97-80 and City of Toronto By-law 618-80. Arbour J.A. therefore held that s. 11 of Metro By-law 211-74, Metro By-law 97-80 and City of Toronto By-law 618-80 were *ultra vires* the powers conferred on Metro and the city of Toronto by the *Municipal Act* and would have ordered that they be quashed.

Arbour J.A. also reached a different conclusion with respect to the appellant's conviction under the *Criminal Code*. Given the invalidity of the by-law which the appellant was alleged to have breached, she held that the conviction itself could not stand. She went on to state, however, that the charge of obstruction should fail even if the by-law had survived scrutiny. In the absence of a specific statutory direction or binding judicial authority asserting that the peaceful repetition or continuation of an infraction against the by-law in question could be brought to an end under the threat of a criminal sanction, the use of the criminal charge of obstruction could not be justified (at pp. 169-70):

The specific powers of enforcement of provincial statutes and regulations as well as municipal by-laws are contained in the *Provincial Offences Act*, R.S.O. 1980, c. 400. When Constable Coulis found the appellant apparently infringing s. 11 of By-law 211-74, he was empowered, by virtue of ss. 3 and 23 of the *Provincial Offences Act*, to issue a certificate of offence, together with an offence notice or a summons, or to lay an information before a justice of the peace, who may then have issued a summons.

She continued (at p. 170):

There are no provisions, either in By-law 211-74 or in the *Provincial Offences Act*, empowering the police to

Le juge Arbour a conclu que l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine, le règlement 97-80 de la Communauté urbaine et le règlement 618-80 de la ville de Toronto ont créé un régime de permis discriminatoire qui ne pourrait être rectifié que par l'abolition de l'interdiction prévue à l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine, ainsi que du règlement 97-80 de la Communauté urbaine et du règlement 618-80 de la ville de Toronto. Le juge Arbour a donc statué que l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine, le règlement 97-80 de la Communauté urbaine et le règlement 618-80 de la ville de Toronto excédaient les pouvoirs conférés à la Communauté urbaine et à la ville de Toronto par la *Loi sur les municipalités*, et elle aurait ordonné leur annulation.

Le juge Arbour a également abouti à une conclusion différente en ce qui concerne la déclaration de culpabilité de l'appelant en vertu du *Code criminel*. Vu l'invalidité du règlement auquel l'appelant aurait contrevenu, elle a estimé que la déclaration de culpabilité elle-même ne pouvait pas tenir. Elle a déclaré ensuite, cependant, que l'accusation d'entrave devrait tomber même si le règlement avait survécu à un examen rigoureux. En l'absence d'une directive législative précise ou d'un précédent voulant qu'il serait possible de mettre fin à la répétition ou à la continuation paisible d'une infraction au règlement en question, par la menace d'une sanction criminelle, le recours à l'accusation criminelle d'entrave ne saurait être justifié (aux pp. 169 et 170):

[TRADUCTION] Les pouvoirs précis d'application des lois et règlements provinciaux ainsi que des règlements municipaux sont prévus dans la *Loi sur les infractions provinciales*, L.R.O. 1980, ch. 400. Lorsque l'agent de police Coulis a conclu que l'appelant contrevenait apparemment à l'art. 11 du règlement 211-74, il avait le pouvoir, en vertu des art. 3 et 23 de la *Loi sur les infractions provinciales*, de délivrer un procès-verbal d'infraction en même temps qu'un avis d'infraction ou une assignation, ou de déposer une dénonciation auprès d'un juge de paix, qui aurait pu alors délivrer une assignation.

Elle a poursuivi (à la p. 170):

[TRADUCTION] Il n'y a aucune disposition, ni dans le règlement 211-74 ni dans la *Loi sur les infractions pro-*

arrest without a warrant nor to obtain an arrest warrant for that offence. . . .

In my view, the deliberate legislative choice not to permit arrest for this kind of municipal offence cannot be circumvented by a police officer ordering the accused to desist from the conduct constituting infringement of the by-law, thereby exposing the accused to liability for the *Criminal Code* offence of obstruction and thus triggering the arrest powers contained in s. 495 of the *Code*. . . .

Arbour J.A. (at pp. 170-71) held that such broad powers of arrest to enforce municipal by-laws could not be found in s. 57 of the *Police Act*:

The general duties contained in s. 57 of the *Police Act* are clearly subject to the specific statutory power given to the police to direct them as to how to discharge these general duties. For instance, the general duty to apprehend offenders cannot be relied upon to expand on the statutorily limited powers of arrest without a warrant; the general duty to prevent crime cannot expand the statutory authority of the police to search, seize or wire-tap. In the same way, the general duty to enforce municipal by-laws must be read subject to the limited enforcement powers contained in the by-laws themselves, in the *Provincial Offences Act* or in any other relevant legislation, as well as in the common law powers incidental to them, such as the power to search as an incident to a valid arrest.

Here the legislature has not seen fit to provide for a mechanism by which the conduct prohibited by s. 11 of the by-law can be immediately brought to a halt. A police officer may invite a person to desist. He or she may issue a new summons if the offence is being repeated. However, the continuation of such conduct, absent circumstances amounting to a breach of the peace or interfering with the authority of the police officer to issue the summons, cannot amount to obstruction, in my opinion, even after the alleged offender has been warned to stop his activities.

vinciales, qui habilite la police à arrêter quelqu'un sans mandat ou à obtenir un mandat d'arrestation pour cette infraction. . . .

À mon avis, un policier ne peut éluder le choix délibéré du législateur de ne pas permettre l'arrestation pour ce genre d'infraction municipale, en ordonnant à l'accusé de mettre fin au comportement qui constitue un manquement au règlement et, de ce fait, exposer l'accusé à la responsabilité de l'infraction d'entrave prévue au *Code criminel* et déclencher ainsi l'exercice des pouvoirs d'arrestation prévus à l'art. 495 du *Code*. . . .

Le juge Arbour a conclu (aux pp. 170 et 171) que l'on ne pouvait trouver, à l'art. 57 de la *Loi sur la police*, des pouvoirs d'arrestation aussi larges pour l'application de règlements municipaux:

[TRADUCTION] Les fonctions générales prévues à l'art. 57 de la *Loi sur la police* sont clairement assujetties au pouvoir précis que la Loi confère aux policiers pour les guider dans la façon de s'acquitter de ces fonctions générales. Par exemple, on ne peut pas invoquer la responsabilité générale d'appréhender les contrevenants pour expliquer les pouvoirs d'arrestation sans mandat limités que confère la Loi; la responsabilité générale de prévenir le crime ne saurait élargir le pouvoir que la Loi confère aux policiers d'effectuer des fouilles, des perquisitions et des saisies ou de faire de l'écoute électronique. De même, la responsabilité générale d'appliquer les règlements municipaux doit être interprétée sous réserve des pouvoirs limités d'application contenues dans les règlements eux-mêmes, dans la *Loi sur les infractions provinciales* ou dans toute autre loi pertinente, ainsi que dans les pouvoirs de common law qui leur sont accessoires, comme le pouvoir d'effectuer une fouille ou une perquisition accessoirement à une arrestation valide.

En l'espèce, la législature ne semble pas avoir jugé bon de prévoir un mécanisme permettant de mettre fin immédiatement au comportement interdit par l'art. 11 du règlement. Un policier peut inviter une personne à cesser ses activités. Il peut délivrer une nouvelle assignation si l'infraction est répétée. Toutefois, le fait de continuer d'agir ainsi, en l'absence de circonstances équivalant à troubler la paix publique ou à contrecarrer le pouvoir du policier de délivrer l'assignation, ne peut, selon moi, équivaloir à une entrave, même après que le prétendu contrevenant a été averti de cesser ses activités.

The legislature has addressed the problem of repetition or continuation of infractions to municipal by-laws in s. 326 of the *Municipal Act*, which provides that:

326. Where any by-law of a municipality or of a local board thereof, passed under the authority of this or any other general or special Act, is contravened and a conviction entered, in addition to any other remedy and to any penalty imposed by the by-law, the court in which the conviction has been entered, and any court of competent jurisdiction thereafter, may make an order prohibiting the continuation or repetition of the offence by the person convicted.

Arbour J.A rejected the argument of the respondents that *Johanson v. The King*, *supra*, provides common law authority for an arrest. She distinguished that case on the basis that the by-law under which Johanson and Daniluk had been convicted contained a specific requirement of "obedience to police officers". She took the view that subsequent decisions of this Court and others did not grant as expansive an interpretation of the ratio of *Johanson v. The King* as that for which the respondents contended. She would have set aside the conviction and entered an acquittal.

IV. Analysis

1. *The By-law Charge*

I agree with Arbour J.A. that this case is governed by the decision of this Court in *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, *supra*, with respect to the discrimination in the by-law scheme. In that case, the Court held that the power to pass municipal by-laws does not entail that of enacting discriminatory provisions (*i.e.*, of drawing a distinction) unless in effect the enabling legislation authorizes such discriminatory treatment. See also Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations* (2nd ed. 1971), at pp. 406.3-406.4:

It is a fundamental principle of municipal law that by-laws must affect equally all those who come within the ambit of the enabling enactment. Municipal legislation

La législature a abordé le problème de la répétition ou de la continuation d'infractions aux règlements municipaux à l'art. 326 de la *Loi sur les municipalités*, qui prévoit que:

326. En plus des recours et des sanctions prévus dans le règlement municipal adopté par la municipalité ou un de ses conseils locaux en vertu de la présente loi ou d'une autre loi générale ou spéciale, le tribunal qui déclare un contrevenant coupable, et tout tribunal compétent peut par la suite rendre une ordonnance lui interdisant de continuer à enfreindre le règlement municipal ou de l'enfreindre à nouveau.

Le juge Arbour a rejeté l'argument des intimés selon lequel l'arrêt *Johanson c. The King*, précité, prévoit un pouvoir d'arrestation fondé sur la common law. Elle a établi une distinction d'avec cette affaire en affirmant que le règlement en vertu duquel Johanson et Daniluk avaient été reconnus coupables prescrivait précisément l'[TRADUCTION] «obéissance aux policiers». Elle a adopté l'opinion selon laquelle les décisions ultérieures de notre Cour et d'autres tribunaux ne donnaient pas une interprétation aussi large du raisonnement suivi dans l'arrêt *Johanson c. The King* que celle préconisée par les intimés. Elle aurait annulé la déclaration de culpabilité et inscrit un verdict d'acquiescement.

IV. Analyse

1. *L'accusation portée en vertu du règlement*

Je conviens avec le juge Arbour que la présente affaire est régie par l'arrêt de notre Cour *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, précité, en ce qui concerne la discrimination dans le régime de réglementation. Dans cet arrêt, la Cour a statué que le pouvoir d'adopter des règlements municipaux n'emportait pas celui d'édicter des dispositions discriminatoires (*c.-à-d.* d'établir une distinction) à moins que la loi habilitante ne permette effectivement un tel traitement discriminatoire. Voir également Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations* (2^e éd. 1971), aux pp. 406.3 et 406.4:

[TRADUCTION] C'est un principe fondamental en droit municipal que les règlements doivent toucher également tous ceux qui sont visés par le texte habilitant. Le règle-

must be impartial in its operation and must not discriminate so as to show favouritism to one or more classes of citizens. Any by-law violating this principle so that all the inhabitants are not placed in the same position regarding matters affected by it is illegal.

The general principle does not apply where the enabling statute clearly specifies that certain persons or things may be excepted from its operation or expressly authorizes some form of discrimination.

The rule against discriminatory by-laws is an outgrowth of the principle that, as statutory bodies, municipalities "may exercise only those powers expressly conferred by statute, those powers necessarily or fairly implied by the expressed power in the statute, and those indispensable powers essential and not merely convenient to the effectuation of the purposes of the corporation" (Makuch, *Canadian Municipal and Planning Law* (1983), at p. 115).

The Court of Appeal found that free-standing street vendors and owners/occupiers of property abutting sidewalks are in different classes and could reasonably be treated differently in the licensing scheme. However, in *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, *supra*, this Court recognized that discrimination in the municipal law sense was no more permissible between than within classes (at pp. 405-6). Further, the general reasonableness or rationality of the distinction is not at issue: discrimination can only occur where the enabling legislation specifically so provides or where the discrimination is a necessary incident to exercising the power delegated by the province (*Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, *supra*, at pp. 404-6). Sections 210, para. 73, 210, para. 140 and 314(1), para. 1 of the *Municipal Act*, do not, in my view, authorize any discriminatory treatment, between free-standing street vendors and those owning or occupying abutting property,

ment municipal doit être impartial dans son application et ne doit pas faire de distinction de manière à montrer un certain favoritisme envers une ou plusieurs catégories de citoyens. Tout règlement qui viole ce principe de telle sorte que les citoyens ne se trouvent pas tous dans la même situation en ce qui concerne les questions qu'il touche est illégal.

Ce principe général ne s'applique pas lorsque la loi habilitante précise clairement que certaines personnes ou choses peuvent être soustraites à son application ou permet expressément une certaine forme de discrimination.

La règle interdisant les règlements discriminatoires est une excroissance du principe selon lequel, en tant qu'organismes créés par la loi, les municipalités [TRADUCTION] «peuvent exercer seulement les pouvoirs qui leur sont conférés expressément par la loi, les pouvoirs qui découlent nécessairement ou vraiment du pouvoir explicite conféré dans la loi, et les pouvoirs indispensables qui sont essentiels et non pas seulement commodes pour réaliser les fins de l'organisme» (Makuch, *Canadian Municipal and Planning Law* (1983), à la p. 115).

La Cour d'appel a jugé que les vendeurs ambulants indépendants et les propriétaires-occupants de biens-fonds attenants aux trottoirs font partie de catégories différentes et pouvaient raisonnablement être traités différemment dans le régime de permis. Toutefois, dans l'arrêt *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, précité, notre Cour a reconnu que la discrimination au sens du droit municipal n'était pas plus permise entre des catégories qu'au sein de catégories (aux pp. 405 et 406). En outre, le caractère raisonnable ou rationnel général de la distinction n'est pas en cause: il ne saurait y avoir de discrimination que si la loi habilitante le prévoit précisément ou si la discrimination est nécessairement accessoire à l'exercice du pouvoir délégué par la province (*Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, précité, aux pp. 404 à 406). Les articles 210, disp. 73, et 210, disp. 140, et le par. 314(1), disp. 1, de la *Loi sur les municipalités*, ne permettent, à mon avis, aucun traitement discriminatoire entre les vendeurs ambulants indépendants et les vendeurs qui possè-

in Metro By-law 97-80 and City of Toronto By-law 618-80.

Before this Court, the respondent argued that the discrimination in Metro By-law 97-80 and City of Toronto By-law 618-80 might find express authorization in s. 310(a) of the *Municipal Act*. For ease of reference, s. 310 is reproduced again:

310. By-laws may be passed by the council of every local municipality,

(a) for leasing or licensing the use of untravelled portions of highways under the jurisdiction of the council, except highways that are extensions or connecting links of the King's Highway, to the owners or occupants of adjoining property for such consideration and upon such terms and conditions as may be agreed;

(b) for regulating and controlling the use, including the use for parking purposes, of untravelled portions of highways under the jurisdiction of the council that are not extensions or connecting links of the King's Highway, which are leased or in respect of which a licence is granted under clause (a).

The respondent argued that the phrase "untravelled portions of highways" includes the sidewalks adjacent to highways. If sidewalks are "untravelled portions of highways," the respondent argues that s. 310(a) does authorize a distinction between owners or occupants of adjoining property and other persons. Through application of the *expressio unius est exclusio alterius* rule, the reference to owners or occupants in the provision implies that a by-law may be passed excluding all other persons from the leasing and licensing scheme.

I do not agree with the respondent's submissions on this point. While the *Municipal Act* does not define "untravelled portions of highways", s. 310(b) suggests that the phrase refers to untravelled portions of the part of the highway reserved for vehicular traffic, rather than the sidewalk, inas-

dent ou occupent un bien-fonds attenant, dans le règlement 97-80 de la Communauté urbaine et le règlement 618-80 de la ville de Toronto.

Devant notre Cour, l'intimée a soutenu que la discrimination établie dans le règlement 97-80 de la Communauté urbaine et le règlement 618-80 de la ville de Toronto pourrait être autorisée expressément à l'al. 310a) de la *Loi sur les municipalités*. Pour en faciliter la consultation, nous reproduisons de nouveau l'art. 310:

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

a) pour louer, aux conditions convenues, les sections non utilisées des voies publiques qui relèvent de la compétence du conseil aux propriétaires ou occupants des terrains contigus à ces sections ou assujettir leur utilisation à la délivrance d'un permis, exception faite des prolongements de la route principale ou des voies de jonction à celle-ci;

b) pour réglementer et contrôler l'affectation, y compris celle aux fins de stationnement, des sections non utilisées des voies publiques qui ont été louées ou pour l'utilisation desquelles un permis a été délivré en vertu de l'alinéa a) et qui font parties des voies publiques relevant de la compétence du conseil et qui ne sont ni des prolongements de la route principale ni des voies de jonction de celle-ci.

L'intimée a fait valoir que l'expression «sections non utilisées des voies publiques» comprend les trottoirs contigus aux voies publiques. L'intimée soutient que si les trottoirs sont des «sections non utilisées des voies publiques», l'al. 310a) permet effectivement l'établissement d'une distinction entre les propriétaires ou occupants des terrains contigus et les autres personnes. Grâce à l'application de la règle *expressio unius est exclusio alterius*, la mention des propriétaires ou occupants dans la disposition implique qu'il est possible d'adopter un règlement excluant toutes les autres personnes du régime de baux et de permis.

Je ne suis pas d'accord avec les arguments de l'intimée sur ce point. Bien que la *Loi sur les municipalités* ne définisse pas l'expression «sections non utilisées des voies publiques», l'al. 310b) laisse entendre qu'elle renvoie aux sections non utilisées de la partie de la voie publique réservée à

much as it permits usage of such untravelled portions for parking purposes. This conclusion is supported by s. 90 of the *Municipality of Metropolitan Toronto Act*, which empowers Metro to delegate to area municipalities the power to license use of "sidewalks and untravelled portions of Metropolitan roads" (emphasis added). The by-law provisions themselves indicate that there is a distinction between "untravelled portions of highways" and sidewalks. Metro By-law 97-80, which delegates to the city of Toronto the authority to enact a licensing scheme, provides as follows:

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

City of Toronto By-law 618-80 contains similar language. There would have been no need to refer to sidewalks in these provisions if sidewalks were included in "untravelled portions" of roads or highways.

I conclude, therefore, that s. 310 of the *Municipal Act* does not expressly authorize a distinction between free-standing street vendors and owner/occupant vendors. The distinctions contained in Metro By-law 97-80 and City of Toronto By-law 618-80 are therefore not authorized by the *Municipal Act* and those by-laws are accordingly *ultra vires* the municipalities.

For the reasons given by the Court in *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674, released concurrently with the reasons in the case at bar, I am also

la circulation automobile, plutôt qu'aux trottoirs, dans la mesure où elle permet l'utilisation de ces sections inutilisées à des fins de stationnement. Cette conclusion est étayée par l'art. 90 de la *Loi sur la municipalité de la communauté urbaine de Toronto* qui habilite la Communauté urbaine à déléguer aux municipalités de secteur le pouvoir d'assujettir à la délivrance d'un permis l'utilisation «des trottoirs et des parties inutilisées des routes de la communauté urbaine» (je souligne). Les dispositions mêmes du règlement indiquent qu'il existe une distinction entre les «sections non utilisées des voies publiques» et les trottoirs. Le règlement 97-80 de la Communauté urbaine, qui délègue à la ville de Toronto le pouvoir d'adopter un régime de permis, prévoit ce qui suit:

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

Le règlement 618-80 de la ville de Toronto a une formulation semblable. Il n'aurait pas été nécessaire de mentionner les trottoirs dans ces dispositions si les trottoirs avaient été compris dans les «sections non utilisées» des routes ou des voies publiques.

En conséquence, je conclus que l'art. 310 de la *Loi sur les municipalités* ne permet pas expressément d'établir une distinction entre les vendeurs ambulants indépendants et les vendeurs propriétaires-occupants. Les distinctions prévues dans le règlement 97-80 de la Communauté urbaine et le règlement 618-80 de la ville de Toronto ne sont donc pas autorisées par la *Loi sur les municipalités* et ces règlements excèdent donc les pouvoirs des municipalités.

Pour les raisons données par notre Cour dans l'arrêt *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674, rendu en même temps que les présents motifs, je

of the view that s. 11 of Metro By-law 211-74 is *ultra vires* the municipality. Therefore I need not address the question whether or not Arbour J.A. was correct when she held that "the illegal discrimination contained in the licensing system can only be corrected by striking down the prohibition contained in s. 11 of By-law 211-74" (p. 169). In other words, I need not decide whether s. 11 of Metro By-law 211-74 is severable from the by-laws impugned herein. I would therefore order that the appellant's conviction on the by-law charge be set aside and that an acquittal be entered instead.

2. The Criminal Charge

I also agree with Arbour J.A. that the appellant's conviction for obstructing a peace officer in the execution of his duty to enforce municipal by-laws must also be set aside and an acquittal entered. In charging the appellant with obstructing a peace officer, Constable Coulis was attempting to enforce s. 11 of Metro By-law 211-74. However, s. 11 of Metro By-law 211-74 has been held by this Court in *R. v. Greenbaum* to be *ultra vires* the municipality. As a result, the conviction of the appellant for obstructing a peace officer cannot stand.

The respondent, the Attorney General for Ontario, argued that this issue was governed by the decision of this Court in *R. v. Biron*, [1976] 2 S.C.R. 56. In that case, the accused was convicted of resisting arrest on a charge of creating a disturbance, even though he was acquitted on the disturbance charge itself. In his defence, the accused submitted that the arrest itself was unlawful since he had not in fact been committing an offence at the time. A majority of this Court rejected that argument. Martland J. stated, at p. 75:

The power of arrest... has to be exercised promptly, yet, strictly speaking, it is impossible to say that an

suis également d'avis que l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine excède les pouvoirs de la municipalité. Par conséquent, il n'est pas nécessaire que je me demande si le juge Arbour avait raison en statuant que [TRADUCTION] «la discrimination illégale prévue dans le régime de permis ne saurait être rectifiée que par l'abolition de l'interdiction prévue à l'art. 11 du règlement 211-74» (p. 169). En d'autres termes, je n'ai pas à décider si l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine peut être dissocié des règlements attaqués en l'espèce. Je suis donc d'avis d'ordonner l'annulation de la déclaration de culpabilité de l'appelant relativement à l'accusation portée en vertu du règlement, et son remplacement par un verdict d'acquiescement.

2. L'accusation criminelle

Je conviens également avec le juge Arbour que la déclaration de culpabilité de l'appelant pour entrave à un agent de la paix dans l'accomplissement de sa tâche d'appliquer les règlements municipaux doit aussi être annulée et qu'un verdict d'acquiescement doit être inscrit. En accusant l'appelant d'avoir entravé le travail d'un agent de la paix, l'agent Coulis essayait d'appliquer l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine. Toutefois, dans l'arrêt *R. c. Greenbaum*, notre Cour a jugé que cet article excède les pouvoirs de la municipalité. Par conséquent, la déclaration de culpabilité de l'appelant pour entrave au travail d'un agent de la paix ne saurait tenir.

L'intimée, représentée par le procureur général de l'Ontario, a soutenu que cette question était régie par l'arrêt de notre Cour *R. c. Biron*, [1976] 2 R.C.S. 56. Dans cette affaire, l'accusé a été reconnu coupable d'avoir résisté à son arrestation relativement à une accusation d'avoir troublé la paix, même s'il a été acquitté relativement à l'accusation elle-même d'avoir troublé la paix. Dans sa défense, l'accusé a soutenu que l'arrestation elle-même était illégale puisqu'en fait il n'avait pas commis d'infraction à l'époque. Notre Cour à la majorité a rejeté cet argument. Le juge Martland a dit, à la p. 75:

Le pouvoir d'arrestation [...] doit être exercé promptement, bien que, strictement parlant, il soit impossible de

offence is committed until the party arrested has been found guilty by the courts. If this is the way in which this provision [now s. 495 of the *Criminal Code*] is to be construed, no peace officer can ever decide, when making an arrest without a warrant, that the person arrested is "committing a criminal offence". In my opinion . . . the power to arrest without a warrant is given where the peace officer himself finds a situation in which a person is apparently committing an offence.

The decision in *R. v. Biron, supra*, did not concern the power of arrest without a warrant where police officers believe themselves to be enforcing legislation which is later found *ultra vires*. *Biron* deals with apparent perpetration of an offence, not apparent offences, and as such it cannot be relied upon to confer on police the power to charge someone with obstruction where there is an apparent violation of a law which itself is invalid.

In my view, Arbour J.A. was correct in holding that, even if s. 11 of Metro By-law 211-74 were valid, the police cannot circumvent the lack of an arrest power for a violation of the by-law by ordering someone to desist from the violation and then charging them with obstruction. The power to arrest in order to enforce the by-law cannot be inferred in the face of clear language in the *Municipal Act* and the *Provincial Offences Act* setting out more moderate means of dealing with repeated infractions. The officer had no authority, either at common law or under statute, to arrest the appellant for failing to comply with an order to desist from conduct prohibited by the by-law. The power to arrest without a warrant for disobeying an order to desist from conduct prohibited by s. 11 of Metro By-law 211-74 cannot be founded upon the language of Metro By-law 211-74, nor on ss. 3 and 23 of the *Provincial Offences Act*, nor on s. 57 of the *Police Act*. *Johanson v. The King, supra*, has no application in the absence of a statutory duty of obedience to police officers. The police constable in this case indeed had an obligation to enforce the by-law. The legislature defined the enforcement power as ticketing the offender, and the appellant did not obstruct the constable in the performance of this duty. The power of arrest cannot be derived

dire si une infraction a été commise tant que la personne arrêtée n'a pas été déclarée coupable par les tribunaux. Si cette disposition [maintenant l'art. 495 du *Code criminel*] doit être interprétée de cette façon, un agent de la paix ne pourrait jamais décider, lorsqu'il arrête une personne sans mandat, que la personne arrêtée est «en train de commettre une infraction criminelle». À mon avis, [...] le pouvoir d'arrêter sans mandat est accordé lorsque l'agent de la paix constate lui-même une situation où une personne est apparemment en train de commettre une infraction.

L'arrêt *R. c. Biron*, précité, ne portait pas sur le pouvoir d'arrêter sans mandat lorsque des agents de police s'estiment en train d'appliquer une loi qui est, par la suite, jugée *ultra vires*. L'arrêt *Biron* traite de la perpétration apparente d'une infraction, non d'infractions apparentes, ce qui fait qu'on ne saurait l'invoquer pour conférer à la police le pouvoir de porter contre quelqu'un une accusation d'entrave lorsqu'il y a violation apparente d'une loi qui est elle-même invalide.

À mon avis, le juge Arbour a eu raison de conclure que, même si l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine était valide, la police ne peut pas contourner l'absence de pouvoir d'arrestation pour la violation du règlement, en ordonnant à quelqu'un de cesser de commettre la violation, pour ensuite l'accuser d'entrave. Le pouvoir d'arrestation en vue d'appliquer le règlement ne saurait être déduit du texte clair de la *Loi sur les municipalités* et de la *Loi sur les infractions provinciales*, qui prévoit des moyens plus modérés de traiter les infractions répétées. L'agent n'avait pas le pouvoir, en common law ou en vertu de la loi, d'arrêter l'appelant pour refus d'obtempérer à l'ordre de mettre fin au comportement interdit par le règlement. Le pouvoir d'arrestation sans mandat pour désobéissance à l'ordre de mettre fin à un comportement interdit par l'art. 11 du règlement 211-74 de la Communauté urbaine ne saurait reposer sur le texte du règlement 211-74 de la Communauté urbaine, pas plus que sur les art. 3 et 23 de la *Loi sur les infractions provinciales* ou sur l'art. 57 de la *Loi sur la police*. L'arrêt *Johanson c. The King*, précité, ne s'applique pas en l'absence d'une obligation légale d'obéir aux agents de police. En l'espèce, l'agent de police était effectivement tenu d'appliquer le règlement. La législature a défini le

as a matter of common law from the officer's duty to enforce the by-law given the legislature's definition of what such enforcement entails. The words of Arbour J.A., at p. 170, are apt:

In my view, the deliberate legislative choice not to permit arrest for this kind of municipal offence cannot be circumvented by a police officer ordering the accused to desist from the conduct constituting infringement of the by-law, thereby exposing the accused to liability for the *Criminal Code* offence of obstruction and thus triggering the arrest powers contained in s. 495 of the *Code*....

V. Disposition

For the foregoing reasons, I would allow the appeal, and I would order that the appellant's convictions both on the by-law charge and on the criminal charge be set aside and acquittals entered instead.

Appeal allowed.

Solicitors for the appellant: Gold & Fuerst, Toronto.

Solicitor for the respondent Her Majesty The Queen: The Attorney General for Ontario, Toronto.

Solicitor for the respondent the Municipality of Metropolitan Toronto: H. W. O. Doyle, Toronto.

pouvoir d'application de la loi comme consistant à donner des contraventions aux contrevenants, et l'appelant n'a pas gêné l'agent de police dans l'exercice de cette fonction. Le pouvoir d'arrestation ne saurait, sur le plan de la common law, découler de la responsabilité de l'agent d'appliquer le règlement, vu la définition que la législature donne de ce que comporte une telle application de la loi. Les propos que tient le juge Arbour, à la p. 170, sont pertinents:

[TRADUCTION] À mon avis, un policier ne peut éluder le choix délibéré du législateur de ne pas permettre l'arrestation pour ce genre d'infraction municipale, en ordonnant à l'accusé de mettre fin au comportement qui constitue un manquement au règlement et, de ce fait, exposer l'accusé à la responsabilité de l'infraction d'entrave prévue au *Code criminel* et déclencher ainsi l'exercice des pouvoirs d'arrestation prévus à l'art. 495 du *Code*...

V. Dispositif

Pour les motifs qui précèdent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et d'ordonner l'annulation des déclarations de culpabilité de l'appelant prononcées relativement à l'accusation portée en vertu du règlement et à l'accusation criminelle, ainsi que leur remplacement par des verdicts d'acquiescement.

Pourvoi accueilli.

Procureurs de l'appelant: Gold & Fuerst, Toronto.

Procureur de l'intimée Sa Majesté la Reine: Le procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureur de l'intimée la municipalité de la communauté urbaine de Toronto: H. W. O. Doyle, Toronto.