

R. c. Sharma, [1993] 1 R.C.S. 650

Des Raj Sharma *Appelant*

c.

Sa Majesté la Reine *Intimée*

et

Municipalité de la communauté urbaine de Toronto *Intimée*

Répertorié: R. c. Sharma

N° du greffe: 22332.

1992: 28 avril; 1993: 25 février.

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

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

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

attendant 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.

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.

L'appelant, 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 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 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. 000; **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).

Doctrine citée

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.

Alan D. Gold, pour l'appelant.

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

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

//Le juge Iacobucci//

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE IACOBUCCI -- Le présent pourvoi soulève 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).

I. Les faits

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

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 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 adossé 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 adossé 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 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'encrassement 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;

...

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,

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

L'appelant 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'appelant à un traitement discriminatoire et qu'il ne contrevenait donc pas à l'art. 15 de la *Charte*. L'appelant 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'appelant 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'appelant 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'appelant a été reconnu coupable mais il s'est vu accorder une libération conditionnelle assortie d'une année de probation.

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 à la Cour d'appel de l'Ontario. L'appel *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 000, 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'appelant 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 appelants, et des vendeurs qui possèdent

ou occupent un fonds de commerce attenant; les vendeurs propriétaires-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.

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.

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 provinciales*, 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.

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'acquittement.

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 règlement 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 possèdent 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 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. 000, rendu en même temps que les présents motifs, je 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'acquittement 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 ce 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 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 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'acquittement.

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.

