

Cour suprême du Canada

Montréal c. Arcade Amusements Inc., [1985] 1 R.C.S. 368

Date: 1985-04-24

Ville de Montréal *Appelante;*

et

Arcade Amusements Inc. *Intimée;*

et

Le procureur général du Québec *Mis en cause.*

et entre

Ville de Montréal *Appelante;*

et

The Fountainhead Fun Centres Ltd., Nivel Sales (1969) Limited, Boules de Miel Carnaval Inc. et Louis Zuckerman *Intimés;*

et

Le procureur général du Québec *Mis en cause;*

et

Le procureur général du Canada *Intervenant.*

N° du greffe: 16708.

1983: 22, 23, 24 mars; 1985: 24 avril.

Présents: Les juges Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard et Wilson.

Le juge Ritchie n'a pas pris part au jugement.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit municipal — Règlement sur les appareils et les salles d'amusement — Validité — Accès aux salles d'amusement interdit au moins de 18 ans — Le règlement est-il prohibitif, imprécis ou discriminatoire? — Charte de la Ville de Montréal, 1959-60 (Qué.), chap. 102 et modifications, art. 516, 517g), s), 521(4), (7), (33), 524(2)a), b) — Règlement de la Ville de Montréal, n°5156.

Droit constitutionnel — Règlement municipal sur les appareils et les salles d'amusement — Validité — Le règlement empiète-t-il sur la compétence fédérale en matière de droit criminel? — Règlement de la Ville de Montréal, n° 5156.

Par requêtes en annulation, les intimés ont attaqué la validité du Règlement 5156 de la ville de Montréal

relatif aux appareils et aux salles d'amusement aux motifs que ce règlement est prohibitif, imprécis, discriminatoire et inconstitutionnel. Alors que la requête des intimés Fountainhead et autres demande l'annulation de toutes les dispositions du Règlement, celle de l'intimée Arcade ne vise que son art. 8 qui interdit aux personnes âgées de moins de 18 ans l'usage des appareils d'amusement et l'accès aux salles d'amusement. La Cour supérieure a rejeté les requêtes. La Cour d'appel a infirmé les deux jugements, accueilli les requêtes et annulé le Règlement.

Arrêt: Le pourvoi relatif à la requête de l'intimée Arcade Amusements Inc. est rejeté. Le pourvoi relatif à la requête de Fountainhead Fun Centres Ltd. et autres est accueilli en partie. Le Règlement de la ville de Montréal sur les appareils et les salles d'amusement est invalide en partie: l'article 8 et l'al. D de l'art. 12 sont *ultra vires* et doivent être annulés.

Le Règlement n'est pas, sous le couvert d'un règlement de zonage, une législation déguisée qui, dans ses effets comme dans son but, prohibe les appareils d'amusement. Quoique l'art. 7 restreigne l'exploitation des salles d'amusement à une portion infime du territoire de la Ville, cette restriction n'équivaut pas à une prohibition. Le Règlement permet la libre exploitation des appareils et des salles d'amusement dans les lieux et les secteurs autorisés. De plus, il n'a pas été démontré par les intimés que le Règlement avait pour effet de les empêcher de faire commerce. Quant à l'article 3, qui regroupe les appareils d'amusement dans les salles d'amusement, il ne s'agit pas d'une disposition de zonage. Cet article, de même que les art. 4, 5, 6, sont des dispositions de réglementation du commerce édictées conformément aux par. 4°, 7° et 33° de l'art. 521 de la *Charte de la Ville de Montréal*. Ces articles ne sont nullement prohibitifs. L'article 4 sauvegarde même les droits acquis relativement aux appareils d'amusement exploités hors des salles d'amusement. Une telle sauvegarde est généralement incompatible avec une disposition prohibitive.

Le Règlement n'est pas non plus illégal pour cause d'imprécision. La notion d'«enfant en bas âge» a l'art. 2 qui prévoit qu'un «appareil destiné à l'amusement d'un enfant en bas âge» n'est pas un «appareil d'amusement» n'est pas imprécise au point que les citoyens de la Ville et, plus particulièrement, les individus qui exploitent déjà ou qui désirent exploiter des salles d'amusement ne puissent comprendre le sens et la portée du Règlement. S'il existe une imprécision au niveau de cette définition, celle-ci n'entraîne tout au plus que certaines difficultés d'interprétation. Cela ne constitue pas un motif suffisant pour que le Règlement soit déclaré invalide.

[Page 370]

L'article 8, toutefois, est discriminatoire et doit être annulé. Cet article, qui est séparable du reste du Règlement, transgresse la règle de droit administratif qui veut que le pouvoir de faire des règlements ne permet pas d'édicter des dispositions discriminatoires à moins que le texte législatif qui l'autorise ne prescrive le contraire. Les dispositions de la *Charte* relatives aux pouvoirs généraux de la Ville et à ses pouvoirs de police, particulièrement les par. g) et s) de l'art. 517, n'habilitent pas la Ville, explicitement ou par inférence nécessaire, à faire des distinctions fondées sur l'âge. Il en va de même des pouvoirs spécifiques de la Ville. L'alinéa D de l'art. 12, qui interdit l'accès aux salles de billard aux moins de 18 ans, est également *ultra vires* pour les mêmes raisons.

Finalement, le Règlement n'empiète pas sur la compétence législative fédérale relative au droit criminel. Ce règlement n'a pas pour fonction de prohiber le jeu dans un but de

moralité publique et de remédier à ce que l'on estime être des lacunes du *Code criminel*. Le Règlement dans son ensemble porte sur le commerce et le zonage et a également été adopté à des fins de police pour la protection de la jeunesse et la prévention de la délinquance. Or la réglementation d'un commerce local, le zonage, la protection de la jeunesse et la prévention du crime sont tous des domaines qui relèvent de l'autorité provinciale.

Jurisprudence

Arrêts suivis: *In re Barclay and the Municipality of the Township of Darlington* (1854), 12 U.C.R. 86; *Regina v. Levy* (1899), 30 O.R. 403; *Re T. W. Hand Fireworks Co. and the City of Peterborough*, [1962] O.R. 794; *Fountainhead Fun Centres Ltd. v. Ville St-Laurent*, [1979] C.S. 132; *Re Leavey and City of London* (1979), 107 D.L.R. (3d) 411; *Re Hamilton Independent Variety & Confectionery Stores Inc. and City of Hamilton* (1983), 143 D.L.R. (3d) 498; arrêts appliqués: *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91; *Jonas v. Gilbert* (1881), 5 R.C.S. 356; *Rex v. Paulowich*, [1940] 1 W.W.R. 537; *Re Ottawa Electric Railway Co. and Town of Eastview* (1924), 56 O.L.R. 52; *Rex ex rel. St-Jean v. Knott*, [1944] O.W.N. 432; *Regina v. Flory* (1889), 17 O.R. 715; *Phaneuf c. Corporation du Village de St-Hugues* (1936), 61 B.R. 83; *Ville de Montréal c. Civic Parking Center Ltd.*, [1981] 2 R.C.S. 541; *Forst v. City of Toronto* (1923), 54 O.L.R. 256; *S.S. Kresge Co. v. City of Windsor* (1957), 7 D.L.R. (2d) 708; *City of Calgary v. S.S. Kresge Co.* (1965), 52 D.L.R. (2d) 617; *Regina v. Varga* (1979), 106 D.L.R. (3d) 101; *Entreprises Anicet Gauthier Inc. c. Ville de Sept-Îles*, [1983] C.S. 709; arrêt désapprouvé: *Re Bright and City of Langley* (1982), 131 D.L.R. (3d) 445; arrêts examinés: *Hanson v. Ontario Universities Athletic Association* (1975), 65 D.L.R. (3d) 385; *Medicine Hat c. Wahl*,

[Page 371]

[1979] 2 R.C.S. 12 infirmant (1977) 5 Alta. L.R. (2d) 70; arrêts mentionnés: *Landreville c. Ville de Boucherville*, [1978] 2 R.C.S. 801; *Toronto v. Virgo*, [1896] A.C. 88; *Ville de Prince George c. Payne*, [1978] 1 R.C.S. 458; *Re London Drugs Ltd. v. City of North Vancouver* (1972), 24 D.L.R. (3d) 305; *City of Montreal v. Morgan* (1920), 60 R.C.S. 393; *Johnson v. Attorney General of Alberta*, [1954] R.C.S. 127; *Regent Vending Machines Ltd. v. Alberta Vending Machines Ltd.* (1956), 6 D.L.R. (2d) 144; *Parkway Amusement Co. c. Cité de Montréal*, [1958] C.S. 209; *Westendorp c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 43; *Goldwax c. Ville de Montréal*, [1984] 2 R.C.S. 525; *Citizens Insurance Co. v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96; *Bédard v. Dawson*, [1923] R.C.S. 681; *Reference re the Adoption Act*, [1938] R.C.S. 398; *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152; *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1978] 2 R.C.S. 662; *Procureur général du Canada et Dupond c. Ville de Montréal*, [1978] 2 R.C.S. 770; *Procureur général du Québec c. Lechasseur*, [1981] 2 R.C.S. 253; *Schneider c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 112; *Township of Scarborough v. Bondi*, [1959] R.C.S. 444; *City of Hamilton v. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 R.C.S. 239.

Lois et règlements cités

Charte de la Ville de Montréal, 1960, 1959-60 (Qué.), chap. 102 et modifications, art. 516, 517f), g), s), 518, 520(6), (7), 521(3), (4), (7), (33), 524(2)a), b).

Loi constitutionnelle de 1867.

Loi de 1975 modifiant le droit criminel, 1974-75-76 (Can.), chap. 93, art. 180(3).

Règlement sur les appareils et les salles d'amusement, Règlement de la Ville de Montréal, n° 5156.

Doctrine citée

Côté, P.A. «Le règlement municipal indéterminé» (1973), 33.R. *du B.* 474.

Dussault, René et Louis Borgeat. *Traité de droit administratif*, t. 1, Québec, P.U.L., 1984.

Pépin, Gilles et Yves Ouellette. *Principes de contentieux administratif*, 2^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais Inc., 1982.

Pigeon, Louis-Philippe. *Rédaction et interprétation des lois*, Québec, Éditeur officiel, réimpression 1978.

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

POURVOI contre deux arrêts de la Cour d'appel du Québec, [1981] C.A. 468, 128 D.L.R. (3d) 579, qui ont infirmé deux jugements de la Cour supérieure (1978), 4 M.P.L.R. 193, qui rejetaient les requêtes en annulation présentées par les intimés. Le pourvoi relatif à la requête de l'intimée

[Page 372]

Arcade Amusements Inc. est rejeté. Le pourvoi relatif à la requête des intimés Fountainhead Fun Centres Ltd. et autres est accueilli en partie.

Neuville Lacroix et Jean Rochette, pour l'appelant.

Sydney Phillips, c.r., pour l'intimée Arcade Amusements Inc.

André Tremblay, Michel Côté, c.r., et Jacques Jeansonne, pour les intimés The Fountainhead Fun Centres Ltd., Nivel Sales (1969) Limited, Boules de Miel Carnaval Inc. et Louis Zuckerman.

Jean-K. Samson et Réal A. Forest, pour le mis en cause.

James M. Mabbutt, pour l'intervenant.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE BEETZ—

I—Les procédures et les textes réglementaires et législatifs en litige

Il s'agit de la validité du Règlement 5156 adopté par le conseil de la ville de Montréal—la «Ville»—le 27 septembre 1977. En voici le texte:

1. Ce règlement peut être cité: «Règlement sur les appareils et les salles d'amusement.»

2. Dans le présent règlement,

«appareil d'amusement" désigne un appareil de jeu ou dispositif d'amusement permis par la loi, pour l'utilisation duquel une somme est exigée, mais ne comprend pas un appareil destiné à l'amusement ou à la récréation d'un enfant en bas âge ou un appareil à reproduire le son.

«salle d'amusement» désigne une salle occupée ou utilisée essentiellement pour fins d'amusement, où des appareils d'amusement sont mis à la disposition du public et où une somme est exigée pour le droit d'utiliser les appareils, mais ne comprend pas une salle de billard, pool ou snooker, ni une salle de quilles.

3. Aucun appareil d'amusement ne peut être mis à la disposition du public dans un établissement autre qu'une salle d'amusement.

4. Le nombre d'appareils d'amusement qui, lors de l'entrée en vigueur du présent règlement, étaient, en

[Page 373]

vertu d'un permis, mis à la disposition du public dans un établissement autre qu'une salle d'amusement, ne peut être augmenté.

5. Nonobstant toute autre disposition d'un règlement, tout permis relatif à l'exploitation d'un appareil ou d'une salle d'amusement doit être émis au nom d'une personne physique, que ce soit pour son propre compte, ou pour le bénéfice d'une corporation ou société.

6.1.0 Aucune autre activité n'est autorisée dans une salle d'amusement à l'exception de l'exploitation

6.1.1 d'un comptoir de casse-croûte ou d'appareils de distribution de boissons non alcooliques et d'aliments préparés;

6.1.2 d'un maximum de deux tables de pool, billard ou snooker.

6.2 Une table de pool, billard ou snooker constitue un appareil d'amusement lorsqu'elle est exploitée dans une salle d'amusement.

7.1.0 Nonobstant tout autre règlement, aucune salle d'amusement ne peut être construite, aménagée, occupée ou utilisée

7.1.1 dans un bâtiment servant ou pouvant servir en partie à l'habitation;

7.1.2 dans un établissement où une autre activité est exercée;

7.1.3 à l'intérieur de l'arrondissement historique de la ville de Montréal;

7.1.4.0 dans un établissement bâti sur un terrain situé à moins de deux cents (200) mètres

7.1.4.1 du terrain d'une institution d'enseignement des niveaux élémentaire, secondaire et collégial;

7.1.4.2 d'un parc ou terrain de jeux public.

7.2 La distance mentionnée au paragraphe 7.1.4.0 se mesure à compter des parties les plus rapprochées des terrains visés par cette disposition.

7.3 Un bâtiment entièrement occupé pour des fins commerciales ou industrielles et dans lequel est exploitée une salle d'amusement ne peut être occupé pour des fins d'habitation tant que dure l'exploitation de ladite salle d'amusement.

8.0 Il est interdit,

8.1 pour un détenteur de permis de salle d'amusement et toute personne responsable sur les lieux, d'admettre ou de tolérer la présence d'une personne âgée de moins de dix-huit (18) ans dans les salles d'amusement;

8.2 pour un détenteur de permis d'exploitation d'un appareil d'amusement et toute personne responsable sur les lieux, de permettre ou tolérer l'usage d'un appareil

[Page 374]

d'amusement par une personne âgée de moins de dix-huit (18) ans;

8.3 à toute personne âgée de moins de dix-huit (18) ans d'entrer dans une salle d'amusement ou de faire usage d'un appareil d'amusement dans un établissement dans lequel l'exploitation d'un tel appareil est autorisée.

9.0 Quiconque contrevient au présent règlement est passible

9.1 pour une première infraction d'une amende d'au plus cent (100) dollars, avec ou sans frais,

9.2 pour une deuxième infraction à la même disposition du présent règlement, dans une période de douze (12) mois, d'une amende d'au moins cent (100) dollars et d'au plus cinq cents (500) dollars, avec ou sans frais,

9.3 pour toute infraction subséquente dans la même période, d'une amende d'au moins cinq cents (500) dollars et d'au plus mille (1,000) dollars, avec ou sans frais,

9.4 et d'un emprisonnement d'au plus soixante (60) jours, à défaut du paiement de l'amende ou de l'amende et des frais dans un délai d'au plus quatre-vingt-dix (90) jours, ledit emprisonnement devant toutefois cesser dès le paiement de l'amende ou de l'amende et des frais, selon le cas.

10. Le présent règlement ne doit pas s'interpréter comme limitant l'application de toute autre disposition réglementaire non incompatible.

11. La section 21 du règlement 2820 concernant les permis et taxes spéciales ou personnelles sur les commerces, occupations et activités est modifiée par l'abrogation du quatrième alinéa de la remarque.

12. La section 22 dudit règlement est modifiée

A—par le remplacement du premier alinéa de la remarque par le suivant:

««Place d'amusement» désigne un lieu d'amusement ouvert au public comprenant un ensemble d'installations, jeux, manèges ou moyens de divertissement autorisés par la loi»;

B—par l'abrogation du deuxième alinéa de ladite remarque;

C—par le remplacement au huitième alinéa de ladite remarque du point par un point-virgule et par l'insertion de la phrase suivante:

«toutefois, ces heures de fermeture s'appliquent à une salle de quilles lorsqu'un appareil d'amusement y est mis à la disposition du public.»;

D—par le remplacement du neuvième alinéa de la remarque par le suivant:

[Page 375]

«Les personnes âgées de moins de dix-huit (18) ans ne doivent pas être admises dans une salle de billard, pool ou snooker.».

13. Le règlement 2223, prohibant les jeux de boules (pin ball machines) ou les jeux de bagatelle, ainsi que le règlement 2229 qui le modifie, sont abrogés.

14. L'expression «salle d'amusement» est substituée à celle de «galerie d'amusement» partout où cette dernière apparaît dans un règlement.

Par une requête en annulation d'un règlement municipal pour motif d'illégalité, fondée sur l'art. 515 de la *Charte de la Ville de Montréal*, 1959-1960 (Qué.), chap. 102 et ses modifications—la «*Charte*»—les intimés The Fountainhead Fun Centres Ltd., Nivel Sales (1969) Limited, Boules de Miel Carnaval Inc. et Louis Zuckerman—«Fountainhead et autres»—demandent, le 27 décembre 1977, l'annulation de tout le Règlement 5156.

Par une autre requête fondée sur la même disposition de la *Charte*, l'intimée Arcade Amusements Inc.—«Arcade»—demande, le 28 décembre 1977, l'annulation de l'art. 8 du Règlement 5156, y compris les sous-art. 8.1, 8.2 et 8.3.

Les deux requêtes sont réunies pour enquête et audition devant le juge Gervais de la Cour supérieure qui les rejette toutes deux avec dépens par deux jugements en date du 7 avril 1978: 4 M.P.L.R. 193.

Les intimés interjettent appel de ces deux jugements. Dans leur inscription en appel, les intimés Fountainhead et autres demandent subsidiairement à la Cour d'appel de déclarer inconstitutionnels les par. 4°, 7° et 33° de l'art. 521 de la *Charte* dans la mesure où ils autorisent l'adoption du Règlement 5156. Le procureur général du Québec défend la constitutionnalité de ces dispositions devant la Cour d'appel.

Par deux arrêts en date du 25 juin 1981, pour des motifs écrits par le juge Beauregard, auxquels souscrivent les juges Bernier et Monet, la Cour d'appel infirme les deux jugements de la Cour supérieure, accueille les deux requêtes avec dépens et annule le Règlement 5156, sans statuer cependant sur le moyen subsidiaire d'inconstitutionnalité: [1981] C.A. 468, 128 D.L.R. (3d) 579.

[Page 376]

Ce sont ces deux arrêts que la Ville attaque par son pourvoi. Le 20 septembre 1982, le regretté juge en chef Laskin fixe, à la demande des intimés, la question constitutionnelle suivante, en vertu de l'art. 32 des Règles de cette Cour:

L'article 516, les paragraphes *f*, *g* et *s* de l'article 517, l'article 518, les paragraphes 3° 4°, 7° et 33° de l'article 521 et les paragraphes 2°a) et *b*) de l'article 524 de la Charte de la Ville de Montréal, 1959-60, 8-9 Eliz. II, c. 102, tels que modifiés au 27 septembre 1977, sont-ils inconstitutionnels, *ultra vires* de la législature provinciale du Québec ou inopérants dans la mesure où ils donnent à la Ville de Montréal le pouvoir d'adopter le règlement 5156 daté le 27 septembre 1977 et intitulé:

«Règlement relatif aux conditions d'occupation de bâtiments aux fins d'exploitation d'appareils d'amusement, à la modification du règlement 2820 concernant les permis et taxes spéciales ou personnelles sur les commerces, occupations et activités, déjà modifié par les règlements 2843, 2939, 2944, 3031, 3098, 3117, 3184, 3226, 3297, 3310, 3450, 3478, 3497, 3537, 3592, 3666, 3675, 3694, 3788, 3816, 3848, 3894, 4028, 4119, 4238, 4261, 4285, 4433, 4485, 4590, 4762, 4876, 4963, et à l'abrogation des règlements 2223 et 2229 prohibant les jeux de boules ou les jeux de bagatelle.»

Les dispositions de la *Charte* que vise la question constitutionnelle sont celles que cite le premier juge et sur lesquelles il se fonde pour décider que le conseil de la Ville a le pouvoir d'adopter le Règlement 5156. Ce sont les dispositions suivantes:

TITRE IX

Pouvoirs de réglementation

CHAPITRE I

Pouvoirs Généraux

516. Le conseil a le pouvoir d'adopter des règlements pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement, le bien-être des citoyens et la bonne administration des affaires de la ville, et pour statuer sur toute matière pouvant intéresser ou affecter de quelque manière celle-ci et sa population, pourvu que ces règlements ne soient pas inconciliables avec les lois de la province ou du Canada ou avec quelque disposition particulière de la présente charte.

517. Pour plus ample certitude sur les pouvoirs conférés au conseil par l'article 516, mais sans en restreindre la portée et sous les réserves qu'il contient, sans restreindre non plus l'étendue des pouvoirs que cette charte attribue par ailleurs au conseil, l'autorité et la juridic-

[Page 377]

tion de ce dernier s'étendent à toutes les matières suivantes:

...

f) les licences de commerce et de colportage;

g) l'ordre, la paix et la sécurité publics;

...

s) généralement tout ce qui concerne la bonne administration des affaires de la ville, l'intérêt public et le bien-être de sa population.

518. Aucune énumération ou mention de pouvoirs spécifiques, dans la présente charte ou ses amendements et en particulier dans les chapitres II et III du présent titre, ne doit être interprétée comme restreignant l'autorité ou les pouvoirs généraux conférés à la ville par les articles 516 et 517, ni comme y portant atteinte de quelque manière que ce soit, même quant aux matières auxquelles se rapportent ces pouvoirs spécifiques; mais au contraire, cette autorité et ces pouvoirs généraux conservent toute leur étendue et peuvent être exercés dans leur plénitude, nonobstant tels pouvoirs spécifiques.

...

CHAPITRE II

Pouvoirs spécifiques

SECTION 2

Commerce et Industries

521. Sans préjudice des articles 516, 517, 518 et 519 et sous réserve des dispositions des articles 539 à 543, le conseil peut, par règlement:

...

3° Fixer le montant, les conditions et les modalités d'émission des permis et licences relevant de l'autorité de la ville, pourvu qu'aucun ne soit octroyé pour plus d'une année; statuer sur leur révocation;

4° Autoriser moyennant un permis, réglementer ou prohiber les jeux de boules (pin-ball machines), les jeux de billard, pool, trou-madame, quilles, bagatelle et les salles de tir;

...

7° Autoriser moyennant permis et réglementer, ou prohiber, les représentations de bateleurs, exhibitions de caravanes, ménageries, cirques, spectacles de tout genre, salles de concert, salles de danse, représentations théâtrales, patinoires, places d'amusement et musées; régler la construction, l'aménagement et l'exploitation des théâtres, cinémas, cafés-concerts, salles de spectacles et autres édifices publics;

...

33° Autoriser moyennant un permis et réglementer, ou prohiber, l'usage de distributeurs automatiques, com-

[Page 378]

prenant, pour les fins du présent paragraphe, tout appareil, table, tableau, charpente ou mécanisme mis à la disposition du public et fonctionnant au moyen de l'introduction de pièces de monnaie ou de jetons, ou dont le fonctionnement dépend, de quelque manière, de l'adresse ou du jugement de la personne qui s'en sert, mais ne comprenant pas les bascules automatiques, les appareils de téléphone, les appareils utilisés pour la fourniture du gaz, les réfrigérateurs électriques, ni aucun appareil dont l'usage ou la garde est prohibée par la loi; imposer une taxe sur les distributeurs automatiques, laquelle peut être différente selon qu'il s'agit d'appareils servant exclusivement à la vente d'une marchandise de valeur marchande généralement reconnue ou d'appareils d'autres types;

...

SECTION 5

Construction

524. Sans préjudice des articles 516, 517, 518 et 519 et sous réserve des dispositions des articles 608 à 612, le conseil peut, par règlement:

...

2°a) Classifier les constructions et établissements:

b) Diviser la municipalité en zones dont le nombre, la forme et la superficie paraissent convenables; dans ces zones, parties ou sections de certaines zones ou sur certaines rues, parties ou sections de certaines rues ou à tout endroit quelconque, réglementer et restreindre différemment, selon les endroits, l'usage et l'occupation des terrains, le genre, la destination, l'occupation et l'usage des constructions pouvant être érigées, de même que le maintien, la reconstruction, la modification, la réparation, l'agrandissement, la destination, l'occupation et l'usage des constructions déjà érigées, sauf indemnité, s'il y a lieu, aux propriétaires, locataires ou occupants ayant des droits acquis.

Cette demande d'indemnité est soumise à la Cour supérieure, sur présentation d'une requête à cette fin avec avis d'au moins six jours; cette cour décide alors s'il y a des droits acquis ou non et, dans l'affirmative, elle réfère au Bureau des expropriations de Montréal le soin de déterminer l'indemnité en fixant, comme dans le cas d'une expropriation, les délais dans lesquels le Bureau doit agir et il est précédé, *mutatis mutandis*, pour la sentence et son homologation comme dans les cas d'expropriation;

Le procureur général du Canada a obtenu la permission d'intervenir sur la question constitutionnelle à laquelle, comme le procureur général du Québec, il prie la Cour de répondre par la négative.

[Page 379]

II—La qualification du Règlement 5156

Les parties, la Cour supérieure et la Cour d'appel ne s'entendent pas sur un sujet potentiellement déterminant, celui de la nature véritable ou de la qualification du Règlement 5156. C'est pourquoi il a paru préférable d'en citer intégralement le texte plutôt que de le résumer.

Selon les intimés, le Règlement 5156, relatif aux appareils d'amusement, aux lieux qu'ils occupent et aux personnes qui les utilisent, serait de nature essentiellement prohibitive, non seulement par son art. 8 qui interdit expressément aux personnes âgées de moins de dix-huit ans l'usage des appareils d'amusement et l'accès aux salles d'amusement, mais également par le reste de ses dispositions et plus particulièrement par celles qui, sous les apparences d'un règlement de zonage, restreignent l'exploitation des salles d'amusement à une portion

infime du territoire de la Ville. Ces dernières dispositions, déguisées en règlement de zonage, ne seraient que l'accessoire de la prohibition fondamentale décrétée par l'art. 8 et, avec ce dernier, viseraient en réalité à interdire le jeu—*gaming*—considéré sous l'aspect de la moralité publique et du droit criminel.

Selon les intimés, cette qualification se justifie tant par le texte du règlement attaqué que par celui de notes explicatives fournies aux membres du conseil municipal lors de la deuxième étude du projet de règlement. Ces notes explicatives comportent au début l'alinéa suivant:

Ce projet de règlement vise essentiellement à contrôler l'établissement de salles d'amusement ainsi que l'exploitation d'appareils d'amusement de sorte qu'ils soient moins facilement accessibles aux mineurs.

Le premier juge n'a pas retenu la qualification proposée par les intimés mais plutôt, semble-t-il, celle proposée par la Ville puisque cette dernière l'a défendue devant cette Cour. Voici comment, après l'avoir résumé, le premier juge qualifie le règlement attaqué:

Il m'apparaît donc que le législateur avait clairement deux objectifs en vue, soit de réglementer les conditions d'occupation des lieux servant à l'exploitation d'appareils d'amusement ou de salles d'amusement et d'écarter les jeunes de ces lieux pour les protéger contre l'exploita-

[Page 380]

tion, ou encore interdire l'accès aux jeunes dans des lieux où il pourrait y avoir rassemblement ou rencontres, ce qui aurait pour effet de rendre le crime plus propice.

...

Il m'apparaît que le règlement 5156 de la Ville de Montréal, tout en étant un règlement de zonage, vise également à protéger les jeunes et qu'il peut être interprété comme un règlement de police locale.

...

La sévérité du règlement 5156 ne le rend pas pour cela prohibitif. Le droit d'installer une salle d'amusement est de beaucoup restreint mais le règlement ne le prohibe pas entièrement et ne fait qu'établir les conditions dans lesquelles les salles peuvent être opérées tout en les prohibant en majeure partie.

...

Le but du règlement adopté par l'intimée est de protéger des jeunes contre l'exploitation et la criminalité.

Quant à la Cour d'appel, elle étudie d'abord l'art. 8 du Règlement 5156. Elle examine ensuite le Règlement dans son ensemble, mais «en mettant de côté l'article 8» et en concentrant son analyse sur l'aspect zonage du Règlement.

La Cour d'appel reproche au premier juge d'avoir conclu que le législateur avait pour objectif d'«interdire l'accès aux jeunes dans des lieux où il pourrait y avoir rassemblement ou rencontres, ce qui aurait pour effet de rendre le crime plus propice». Cette constatation, écrit-elle, «ne prend pas appui sur la preuve et les procureurs de l'intimée»—la Ville—«se sont d'ailleurs bien gardés de baser leur argumentation là—dessus». Elle retient cependant, relativement à l'art. 8 du Règlement, une partie de la qualification que le premier juge donne à l'ensemble du Règlement:

Il faut donc conclure que l'objet ou le but de l'article 8 est de protéger les personnes mineures non pas contre l'influence néfaste d'un milieu criminogène que seraient les salles d'amusement, mais, encore une fois, contre l'exploitation commerciale des propriétaires d'appareils d'amusement.

La Cour d'appel en conclut que l'art. 8 est «une disposition qui touche à la capacité des personnes mineures» et que cette disposition est nulle parce que entre autres elle est inconciliable avec le *Code civil* qui occupe ce champ.

[Page 381]

Quant au reste du Règlement 5156, la Cour d'appel tient que, sous le couvert de zonage, il vise essentiellement à prohiber l'exploitation ou l'utilisation d'appareils d'amusement ou de salles d'amusement. Ce règlement serait donc nul comme règlement de zonage et «vu la teneur spacieuse du règlement», il ne serait pas opportun de se demander s'il est valide comme règlement de prohibition. Sur ce dernier point, la Cour d'appel conclut effectivement à la mauvaise foi du conseil de la Ville car elle dit s'inspirer de l'arrêt de cette Cour dans *Landreville c. Ville de Boucherville*, [1978] 2 R.C.S. 801.

Devant cette Cour, le procureur général du Canada a soutenu la qualification du Règlement 5156 retenue par le premier juge.

Le procureur général du Québec a fait de même mais en insistant particulièrement sur l'aspect de la protection de la jeunesse et de la prévention du crime.

Peut-être pour étayer les conclusions du premier juge sur ce dernier point et pour tenir compte des reproches que lui adresse la Cour d'appel relativement aux lacunes de la preuve à ce sujet, le procureur général du Québec a joint deux annexes à son mémoire et a référé à ces annexes dans quatre paragraphes de ce mémoire. La première annexe, qui résume la deuxième, est une découpe de journal intitulée «Les «arcades» contribuent à augmenter la

criminalité chez les jeunes». L'autre annexe est un article intitulé «Video Arcades, Youth and Trouble» par le professeur de sociologie Desmond Ellis. Ces deux publications sont subséquentes aux arrêts de la Cour d'appel.

Au début de l'audition, après avoir entendu les parties, la Cour a accueilli séance tenante une requête des intimés demandant que soient rayés du mémoire du procureur général du Québec les deux annexes en question et les paragraphes qui y renvoient. La Cour a exprimé l'avis «qu'il ne peut à ce stade être ajouté au dossier de cette façon».

De toute manière, les deux annexes en question étaient bien inutiles à mon avis.

[Page 382]

J'indique en effet dès maintenant que, pour l'essentiel, le premier juge a selon moi eu raison de qualifier le Règlement 5156 comme il l'a fait avec les seuls moyens dont il disposait. Ce règlement porte sur les appareils et les salles d'amusement, comme l'indique son titre abrégé. Je préciserais que certaines de ses dispositions, tels les art. 3, 4, 5, 6 et 8 sont d'abord des dispositions de réglementation du commerce au sens de la section 2 du Chapitre II de la *Charte*, précitée, qui ne comporte que le seul art. 521, tandis que l'art. 7 est d'abord un règlement de zonage comme ceux que prévoient les al. 2a) et b) de l'art. 524 de la *Charte*. Cependant, ces dispositions, plus particulièrement les art. 3, 4, 5, 6, 7.1.1, 7.1.2, 7.1.4.1, 7.1.4.2, 7.3 et surtout l'art. 8, me paraissent aussi avoir été adoptés, en partie du moins, à des fins de police comme le prévoit la *Charte* à l'art. 516 et aux al. g) et s) de l'art. 517. Il est donc exact de dire que le Règlement 5156, qui comporte un règlement de zonage, «vise également à protéger les jeunes» et «peut être interprété comme un règlement de police locale».

J'accepte et j'adopte les conclusions unanimes et concordantes de la Cour supérieure et de la Cour d'appel, selon lesquelles l'un des objets ou des buts du Règlement 5156, et particulièrement de son art. 8, est de protéger les enfants et les adolescents contre l'exploitation commerciale par des propriétaires d'appareils d'amusement.

Contrairement à la Cour d'appel cependant, je n'éprouve aucune difficulté à retenir les conclusions du premier juge selon lesquelles le Règlement a également pour but de prévenir la criminalité. La critique adressée au premier juge par la Cour d'appel à propos des lacunes de la preuve sur ce point me paraît injustifiée, soit dit avec égards. Ce n'est pas sur la preuve

que le premier juge s'appuie pour arriver à ses conclusions mais plutôt, me semble-t-il, sur les dispositions mêmes du règlement attaqué et sur les inférences qu'il en tire de même que sur les inférences qu'il tire de la nature des hommes, de la nature des choses et des conditions sociales qui prévalent à son époque, dont il prend judiciairement connaissance. Les tribunaux ne peuvent ignorer que les enfants et les adolescents ne disposent généralement que de maigres

[Page 383]

ressources financières, sommes versées par leurs parents pour leurs collations, frais de transport et autres menues dépenses, ou bien salaire de travaux accomplis le plus souvent à temps partiel en dehors des heures d'école. Les tribunaux ne peuvent faire abstraction de l'attrait que les appareils d'amusement et les salles d'amusement sont susceptibles d'exercer sur les enfants et les adolescents, non plus que de la difficulté, propre à leur âge, que ces jeunes peuvent éprouver à y résister tant que durent leurs ressources comme après qu'elles sont épuisées. Une fois cette étape franchie, il ne manquera pas d'adultes et même d'autres jeunes pour remarquer l'état de l'enfant et de l'adolescent maintenant démunis et pour leur proposer des moyens malhonnêtes, c'est souvent le moins que l'on puisse dire, de se procurer de l'argent. D'où le risque de corruption et de délinquance que les autorités voudront combattre, on doit s'y attendre. Si ce risque est présent à l'esprit du juge qui lit un règlement comme le Règlement 5156, il n'est pas déraisonnable de penser qu'il était également présent à l'esprit du législateur qui l'a édicté. Il importe peu que l'exploitation des appareils d'amusement et des salles d'amusement contribue effectivement à la délinquance ou, si tel est le cas, que des mesures comme celles du Règlement 5156 soient vraiment efficaces. Y suppléent, s'il y a lieu, la bonne foi du législateur, qui se présume, de même que son intention d'agir dans l'intérêt public, sans détour et avec les moyens qui relèvent de sa compétence. La probabilité que des considérations comme celles que je viens de mentionner aient inspiré au législateur les dispositions du Règlement 5156 suffit à en fonder la qualification. On peut d'ailleurs inférer ces considérations aussi facilement que celles qui sont relatives à la protection des enfants et des adolescents contre l'exploitation commerciale. Quant à l'argumentation des procureurs de la Ville en Cour d'appel, j'ignore de quoi elle a pu se garder mais, devant cette Cour, les mêmes procureurs n'ont pas manqué d'appuyer sans réserve la qualification retenue par le premier juge.

III—Motifs d'annulation invoqués par les intimés

Dans leurs requêtes en annulation du Règlement 5156 pour motif d'illégalité, de même qu'en Cour

[Page 384]

supérieure et en Cour d'appel, les intimés ont invoqué divers motifs d'illégalité. Ceux qu'ils ont continué de plaider devant cette Cour peuvent être groupés sous quatre chefs:

- a) l'illégalité du Règlement au plan du droit administrative;—il s'agit principalement ici du caractère prétendument prohibitif du Règlement et de sa validité en regard des dispositions habilitantes de la *Charte*;
- b) l'illégalité du Règlement pour cause d'imprécision;—ce motif vise la définition des appareils d'amusement à l'art. 2;
- c) l'illégalité du Règlement pour cause de discrimination;—ce motif a trait à l'interdiction relative aux personnes âgées de moins de dix-huit ans, décrétée par l'art. 8; il vise aussi celle qui est décrétée par l'al. D de l'art. 12, quoiqu'il n'en ait pas été discuté séparément dans les plaidoiries;
- d) l'inconstitutionnalité du Règlement et des dispositions habilitantes de la *Charte*.

IV—Le Règlement au plan du droit administratif

Le moyen soulevé sous ce chef par les intimés comporte deux volets.

Le volet principal, et celui que la Cour d'appel approuve, c'est que, sous le couvert d'un règlement de zonage, le Règlement 5156 est une législation déguisée qui, dans ses effets comme dans son but, c'est-à-dire objectivement et subjectivement, prohibe les appareils d'amusement. Il serait donc nul selon les principes généraux du droit administratif qui veulent que le pouvoir général de réglementer le commerce ne comporte pas celui de le prohiber; *Toronto v. Virgo*, [1896] A.C. 88.

L'autre volet, sur lequel la Cour d'appel ne s'est pas prononcée, c'est que le Règlement 5156 serait *ultra vires* des dispositions habilitantes de la *Charte*.

Il sera question de ces deux volets dans ce chapitre.

Comme la Cour d'appel accepte à toutes fins pratiques le volet principal mentionné par les intimés dans leur mémoire en Cour d'appel, il importe, pour apprécier les motifs de la Cour

[Page 385]

d'appel, de reproduire en bonne partie tant les passages de ce mémoire cités avec approbation par la Cour d'appel que les considérations que la Cour d'appel y ajoute. (Rappelons que les intimés en cette Cour sont appelants en Cour d'appel.) Voici comment s'exprime la Cour d'appel:

Je désire maintenant étudier l'argument des appelants que le règlement 5156 «est une législation prohibitive adoptée sous le couvert du droit de réglementer».

Aux pages 8 et suivantes de leur mémoire, les appelants écrivent:

Les appelants soutiennent qu'il est impossible pour le règlement 5156 d'être tout cela à la fois, à cause des restrictions propres au droit administratif et au droit constitutionnel. Le règlement entrepris ne peut être simultanément un règlement relatif aux appareils d'amusement, un règlement relatif aux conditions d'utilisation des salles d'amusement (*i.e.* de zonage), un règlement relatif à la protection de la jeunesse et un règlement de police locale (*i.e.* de prohibition). La prévention du crime et la «police locale» sont plutôt étrangères à la notion du zonage; il y a donc lieu de s'enquérir sur la question de savoir si le règlement entrepris est un véritable règlement de zonage ou un règlement spécieux («*colourable legislation*»).

En effet, il faut faire la qualification de la réglementation entreprise. Il faut en préciser la nature, son caractère véritable ou son «*pith and substance*». S'il s'agit d'un règlement relatif aux appareils d'amusement, nous prétendons qu'il est invalide d'un point de vue constitutionnel, si c'est un règlement de protection de la jeunesse, la Ville est dépourvue de pouvoir pour l'adopter; s'il s'agit d'un règlement de police locale, *i.e.* de prohibition, il est alors invalide comme constituant une législation prohibitive adoptée sous le couvert du droit de la réglementer; et il est aussi invalide à cause de sa nature de législation criminelle.

À la page 10, les appelants ajoutent:

Le règlement 5156—nous l'avons vu—tend à restreindre leur présence aux seules salles d'amusement. Toutefois, l'intimée ne se contente pas de si peu: elle légifère ensuite sur ces salles elles-mêmes — déjà restreintes aux espaces commerciaux dits «C-11» — en réduisant à moins de 1% l'espace linéaire desdites zones C-11 dans lequel de telles salles peuvent occuper des locaux commerciaux, comme la Cour de première instance a pu le constater à l'égard d'un secteur typique de la Ville intimée qui, aux dires mêmes de son directeur-adjoint de l'Urbanisme, a fait l'objet de son plus récent grand règlement de zonage ...

[Page 386]

À la page 12, ils ajoutent:

Il n'y a, nous semble-t-il, qu'un constat à faire: la réglementation à l'étude s'envisage essentiellement en termes de restrictions quasi-totales et absolues des appareils d'amusement. Sous le couvert de zoner la propriété et d'en réglementer les utilisations,

elle veut rendre les appareils d'amusement peu accessibles en général et en particulier aux mineurs. L'article 8 du règlement est bien explicite sur ce dernier point. Dans la recommandation du Comité exécutif qui accompagnait le document de première lecture du règlement à l'étude, ne lisait-on pas:

Ce projet de règlement vise essentiellement à contrôler l'établissement de salles d'amusement ainsi que l'exploitation d'appareils d'amusement de sorte qu'ils soient moins facilement accessibles aux mineurs ...

Le fait que le règlement traite des salles d'amusement peut lui donner, à première vue, une coloration de réglementation relative à la propriété immobilière, mais les dispositions relatives aux salles sont fonction du concept de l'appareil d'amusement. Sans les appareils d'amusement, il n'y aurait pas de dispositions quant aux salles d'amusement. En bref, la réglementation veut atteindre les appareils par le biais d'un prétendu pouvoir de zoner. Or, le zonage ne peut jamais porter sur des objets mobiliers; il ne peut non plus permettre à une corporation municipale de réglementer ou de prohiber des réalités sur lesquelles elle n'a aucune compétence. Autant on ne zone pas des réservoirs d'essence pour les prohiber (*Anctil v. Cour municipale de la Ville de la Pocatière et al.*, [1973] C.S. 238), autant on ne zone pas pour prohiber ce qu'il n'est pas du ressort de la corporation municipale de prohiber (*Cloutier v. Richmond*, [1976] C.S. 248, p. 250). Autant on ne zone pas pour prévenir le crime, surtout si celui-ci n'existe pas ou a cessé d'exister.

Après avoir cité un passage du mémoire de la Ville, la Cour d'appel poursuit:

J'accepte la proposition des appelants que le règlement 5156 (en mettant de côté l'article 8, qui de l'avis des deux parties, est une disposition prohibitive) est un règlement qui n'est pas véritablement un règlement de zonage mais un règlement qui, sous les apparences d'un règlement de zonage, en est un qui vise à prohiber l'exploitation ou l'utilisation d'appareils d'amusement ou l'exploitation et la fréquentation de salles d'amusement.

Il est certain que l'intimée, en application de ses pouvoirs en matière de zonage, peut définir ce qu'est une salle d'amusement et prescrire qu'une telle salle d'amusement ne peut être exploitée ailleurs que dans un ou des secteurs spécifiques de son territoire, que ce ou ces

[Page 387]

secteurs soient plus ou moins étendus, ou ailleurs que dans un bâtiment d'un type spécifique. En d'autres mots, l'intimée avait le pouvoir d'agir comme elle l'a fait formellement. Il n'est pas question de lui nier ce pouvoir.

Mais au-delà des apparences, il faut regarder la réalité.

L'intimée a commence par prohiber l'exploitation ou l'utilisation d'un appareil d'amusement, ailleurs que dans une salle d'amusement. Les pouvoirs de l'intimée sont assez vastes pour lui permettre, à l'intérieur d'un règlement de zonage, de prohiber une activité particulière dans un bâtiment ou sur un terrain d'un type spécifique. On peut imaginer une foule de situations où l'intimée sera justifiée de faire une telle prohibition dans un règlement de zonage. (Voir les circonstances de l'affaire *E.S.F. Ltd. c. Ville de Montréal*, C.A. Montréal 500-09-000 548-743, le 11 juillet 1977 et celles de l'affaire *Gazette Printing Co. c. City of Montreal*, C.S. Montréal 500-18-000 076-72, le 11 avril

1973). Mais, en l'espèce, en quoi l'utilisation d'un seul appareil d'amusement, dans une boutique quelconque, peut-elle être nuisible à la collectivité locale et sa prohibition justifiable dans un règlement de zonage? En posant cette question je n'entends pas me substituer au Conseil de l'intimée et porter un jugement de valeur sur la sagesse de la disposition, mais j'entends seulement m'interroger sur les véritables intentions de l'intimée. Comme je ne trouve pas de réponse à la question, je trouve déraisonnable et abusif que, prétendant exercer ses pouvoirs en matière de zonage, l'intimée prohibe une activité ayant aussi peu de rattachement au zonage ou à la construction que l'utilisation d'un seul appareil d'amusement dans un restaurant ou magasin quelconque.

Après avoir fait cette prohibition, l'intimée crée de toutes pièces des salles d'amusement puisque le règlement 5156 prescrit qu'on peut utiliser un appareil d'amusement dans une salle d'amusement. Mais là où la spéciosité du règlement apparaît clairement et là où le procédé est manifestement abusif c'est lorsque, par l'effet des autres dispositions du règlement 5156 et des autres règlements de l'intimée, l'exploitation d'une salle d'amusement n'est permise que dans une infime partie du territoire de l'intimée. Il est manifeste que l'intimée voulait, à toutes fins utiles, prohiber l'exploitation et l'utilisation d'appareils d'amusement et que, pour des motifs qui sont les siens, elle a maquillé cette prohibition en l'enveloppant dans un règlement qui a toutes les apparences d'un règlement de zonage.

C'est la disposition du règlement 5156 qui prohibe l'exploitation ou l'utilisation d'un seul appareil d'amusement ailleurs que dans une salle d'amusement qui me paraît particulièrement abusive comme disposition en

[Page 388]

matière de zonage. Il n'y a pas en effet d'objections valables à l'encontre de la décision de l'intimée de prescrire qu'on ne peut exploiter des salles d'amusement ailleurs que dans des secteurs spécifiques, même dans des secteurs très restreints. Cependant comme, suivant le règlement 5156, une salle d'amusement peut théoriquement n'avoir qu'un appareil d'amusement, c'est tout le règlement 5156 qui me paraît abusif.

La Cour d'appel tient donc que le règlement attaqué est objectivement prohibitif par ses conséquences territoriales; elle tient de plus que ce règlement est subjectivement prohibitif par l'intention du législateur qui viserait surtout à interdire l'exploitation des appareils d'amusement comme tels, ne s'agirait-il que d'un seul appareil.

Pour apprécier la première conclusion, il faut examiner la preuve faite par les intimés à qui il incombait d'établir la nullité du règlement qu'ils attaquent. La Ville n'a présenté aucune preuve.

C'est à l'art. 7 du Règlement 5156 que l'on trouve les dispositions de zonage. L'effet territorial de ces dispositions s'ajoute à celui des autres règlements de zonage de la Ville qui eux, ne sont pas attaqués, et selon lesquels à l'époque pertinente, l'exploitation de salles d'amusement, auparavant appelées «galeries d'amusement», n'est permise que dans

certaines secteurs de commerce et certains secteurs d'industrie, sous réserve des droits acquis.

Les intimés ont donc fait produire par des officiers de la Ville, en plus d'une copie du Règlement 5156 et de ses notes explicatives, le texte de certains règlements de zonage ainsi que des plans de divers quartiers de la Ville montrant les secteurs de commerce ou d'industrie où les salles d'amusement sont permises à raison des règlements de zonage et de l'art. 7 du règlement attaqué.

Les intimés ont également fait produire une «Étude sur l'application du règlement n° 5156 Ville de Montréal» préparée à la demande du procureur des intimés par une société d'urbanistes et particulièrement par le vice-président de cette société, Luc Tittley, urbaniste-conseil et expert. Cette étude porte sur un secteur de la Ville dont les parties ont reconnu qu'il s'agit d'un secteur type représentatif des conditions d'applicabilité du

[Page 389]

Règlement 5156. Ce secteur correspond au territoire où s'applique l'un des règlements de zonage mentionnés plus haut, le Règlement 4980. L'étude préparée par l'expert Tittley comprend un plan de zonage intitulé «Conséquence spatiale de l'application du règlement 5156 sur le territoire visé par le règlement 4980». Le témoin Tittley a présenté son rapport en Cour supérieure et il a été contre-interrogé.

Enfin, la preuve offerte par les intimés comporte la déposition de Jack Lerner, secrétaire-trésorier de Arcade.

La preuve la plus importante au plan des conséquences territoriales de l'art. 7 du Règlement 5156 est le rapport et la déposition du témoin Tittley: c'est la seule qui quantifie avec une certaine précision l'effet territorial du Règlement sur l'établissement des salles d'amusement.

Selon le rapport du témoin Tittley et les explications qu'il en donne dans sa déposition, en vertu du seul règlement de zonage 4980, l'établissement de salles d'amusement dans le secteur étudié de la Ville serait permis, sur une distance ou un espace linéaire de 123 130 pieds de front. Cependant, l'application additionnelle de l'art. 7 du Règlement 5156 réduirait cet espace linéaire à 1 175 pieds de front, c'est-à-dire .095 pour 100 ou moins de 1 pour 100 de l'espace permis par le règlement de zonage 4980. (C'est là l'explication de la proportion

mentionnée par les intimés dans leur mémoire en Cour d'appel et citée par celle-ci dans le passage reproduit plus haut.)

Néanmoins, le témoin Tittley reconnaît tant dans son rapport que son contre-interrogatoire que si, dans le secteur en question, on ne tenait compte que des art. 7.1.4.1 et 7.1.4.2 du Règlement 5156—distance de moins de 200 mètres d'une institution d'enseignement, d'un parc ou terrain de jeu public—en transformant les bâtiments de façon à mettre fin à la possibilité de leur usage pour fin d'habitation, l'application combinée des deux règlements réduirait à 9 160 pieds de front l'établissement permis de salles d'amusement, soit 7.43 pour 100 de l'espace permis par le règlement de zonage 4980. Sans doute la suppression totale des possibilités d'habitation dans de tels bâtiments

[Page 390]

est-elle improbable. Mais une suppression partielle reste possible, avec une expansion ou une augmentation consécutive de l'espace ouvert aux salles d'amusement.

Au surplus, le témoin Tittley reconnaît n'avoir pas tenu compte dans son rapport des droits acquis d'exploiter des établissements de commerce, y compris des salles d'amusement, en dehors des secteurs de commerce ou d'industrie, droits acquis protégés par l'art. 4.15 du Règlement 4980. La preuve ne comporte pas de quantification des établissements ou bâtiments ainsi protégés.

La Ville et les intimés interprètent différemment ces réserves dans leurs mémoires, mais le premier juge donne raison à la Ville:

La preuve a d'ailleurs révélé que s'il est mis fin à l'habitation dans une zone où le règlement interdit une salle d'amusement, le bâtiment pourra être occupé pour fin de salle d'amusement. Également, là où des contribuables possèdent des droits acquis dans un secteur d'habitation, l'occupation pourra être remplacée par une salle d'amusement.

La Cour d'appel ne discute pas ce point et ne montre par conséquent pas en quoi le premier juge a pu s'y tromper.

D'ailleurs, même si le Règlement 5156 réduisait à environ 1 pour 100 la proportion des secteurs de commerce ou d'industrie où l'établissement de salles d'amusement est permis, je ne suis pas convaincu que cette restriction certes considérable équivaldrait à une prohibition.

Selon la déposition du témoin Lerner, les salles d'amusement exploitées par Arcade auraient une superficie de 1 200 à 1 800 ou de 1 500 à 1 800 pieds carrés en moyenne, soit un front moyen d'à peu près 40 pieds linéaires. Il serait donc possible de loger jusqu'à 29 ou 30 de ces salles dans le seul petit secteur de 1 175 pieds mentionné par le témoin Tittley. Or il n'existe aucune preuve relative à la rentabilité du marché des salles d'amusement, au point de saturation de ce marché ou à ses possibilités d'expansion. Les intimés n'ont aucunement tenté de montrer que le Règlement 5156 rend leur commerce non rentable. Même à propos de l'art. 8—si l'on fait intervenir un facteur additionnel à celui du zonage—les intimés n'ont pas

[Page 391]

prouvé que le règlement attaqué avait pour effet de les empêcher de faire commerce. Voici ce qu'atteste le témoin Lerner à ce sujet:

[TRADUCTION] Q. Et les clients qui fréquentent ces endroits sont-ils principalement des jeunes personnes?

R. Non, à l'heure actuelle, non.

Q. Je ne vous demande pas à l'heure actuelle, puisqu'il y a un bon moment que vous exercez ce commerce. Je crois comprendre qu'avant l'adoption du règlement c'étaient des jeunes?

M^e MICHEL CÔTÉ:

Qu'est-ce que mon collègue entend par jeunes? Son langage est presque aussi imprécis que le règlement.

...

Q. Ainsi disons des personnes à partir de, bien vous avez parlé de personnes de six (6) ans, y en a-t-il beaucoup de ces jeunes?

R. Habituellement à cet âge ils sont accompagnés de leurs parents et ils jouent avec eux.

Q. Je ne vous demande pas s'ils jouent avec leurs parents, je vous demande s'ils sont nombreux?

R. Oui, il y en a, oui.

M^e MICHEL CÔTÉ:

Le témoin vous l'a dit.

M^e NEUVILLE LACROIX:

Je souhaite seulement qu'il réponde à ma question; la même remarque s'appliquerait-elle aux personnes de six (6) à dix (10) ans?

R. Bien sûr.

Q. Et de dix (10) à seize (16) ans?

R. Bien sûr.

Q. Et aussi de seize (16) à dix-huit (18) ans?

R. C'est exact.

Q. Ces personnes représentaient-elles à peu près la plus grande part de votre clientèle?

R. Non.

Q. Des gens qui jouaient?

R. Pas nécessairement une grande part, mais une bonne part. Je ne dirais pas qu'il s'agit d'une grande part, non.

Q. Ainsi cela ne vous toucherait pas du tout s'il y avait des changements d'âge de la clientèle?

R. Non, ça toucherait mon commerce, car ce sont eux qui viennent le plus souvent.

Q. Ce sont eux qui viennent le plus souvent?

[Page 392]

R. Naturellement.

Q. Ils viennent plus souvent que les adultes?

R. En règle générale, les adultes travaillent, aussi j'imagine qu'ils viennent surtout la fin de semaine alors que nous recevons des familles complètes ou plus d'adultes, c'est exact.

Q. Et les enfants viennent jouer à quel moment? Principalement à l'heure du dîner?

R. Pas nécessairement. Si c'est l'hiver, ils ne sont pas à l'extérieur, ils sont toujours dans l'école et je ne sais pas ce que les enfants font à l'heure du midi, mais je sais que nous sommes occupés dans certains endroits, à certaines heures avec certains, je veux dire, différents types de clientèle—je possède des installations à plusieurs endroits qui se trouvent dans des immeubles à bureaux ou des centres commerciaux, mais on y trouve immédiatement une catégorie différente de clients.

Q. Les enfants se rendent également dans les centres commerciaux?

R. Bien sûr.

Le règlement attaqué, quoique très restrictif, permet quand même la libre exploitation des appareils et des salles d'amusement dans les lieux et les secteurs autorisés. Tout compte fait, je ne trouve pas d'erreur dans la conclusion du premier juge selon laquelle «La sévérité du règlement 5156 ne le rend pas pour cela prohibitif».

Voilà pour les conséquences territoriales objectives du Règlement 5156.

Il reste à voir si le Règlement 5156 est subjectivement prohibitif par l'intention du législateur qui l'a édicté. Il reste aussi à examiner si le Règlement 5156 entre dans le cadre des

dispositions habilitantes de la *Charte* ce qui est le second volet du motif d'illégalité invoqué sous ce chef. À propos de ces deux questions, qu'il me paraît commode d'étudier ensemble, je dois, soit dit avec égards, relever plusieurs erreurs déterminantes dans les motifs de la Cour d'appel comme dans les moyens soulevés par les intimés.

La première erreur commise par la Cour d'appel c'est de qualifier de «règlement de zonage» la disposition du Règlement 5156 qui, sous réserve des droits acquis, protégés par l'art. 4, prohibe à l'art. 3 l'exploitation ou l'utilisation d'un seul

[Page 393]

appareil d'amusement ailleurs que dans une salle d'amusement. L'erreur aurait peut-être été évitée si la Cour d'appel s'était arrêtée à l'observation qu'elle fait auparavant et selon laquelle elle ne peut s'expliquer pourquoi la Ville «prohibe une activité ayant aussi peu de rattachement au zonage ou à la construction que l'utilisation d'un seul appareil d'amusement dans un restaurant ou magasin quelconque».

Ce manque de rattachement s'explique pourtant de façon fort simple: les art. 3, 4, 5 et 6 du Règlement 5156 ne sont pas des dispositions de zonage et ne tirent en rien leur validité de l'art. 524 de la *Charte*, relatif au pouvoir de zonage. Ces dispositions réglementent les appareils d'amusement et les salles d'amusement sans prendre en considération les zones ou secteurs de la municipalité où on les exploite. Ce sont, comme je l'ai déjà indiqué au début, des dispositions de réglementation du commerce au sens de la section 2 du Chapitre II de la *Charte*, précitée, et la Ville est habilitée à les édicter en vertu des par. 4°, 7° et 33° de l'art. 521 de cette *Charte*.

Selon la déposition du témoin Lerner en effet, à peu près la moitié des appareils d'amusement sont des jeux de boules (*pinball machines*). Ils correspondent à la définition d'«appareils d'amusement» contenue à l'art. 2 du règlement attaqué. Il en va de même pour les tables de *pool*, billard ou *snooker*, en vertu de l'art. 6.2 du Règlement, quand elles sont exploitées dans une salle d'amusement.

Ces jeux sont visés par la *Charte* au par. 4° de l'art. 521.

Quant aux autres appareils d'amusement exploités dans les salles d'amusement, il s'agit principalement de ce que le même témoin Lerner appelle des *television games*. Ces appareils sont reliés à des écrans téléviseurs et actionnés par le dépôt de pièces de 25 sous.

Ils permettent de jouer durant des périodes d'environ 90 secondes à des jeux simulés comme le ballon-panier, le ping-pong, le base-ball et le soccer.

Ces autres jeux tombent à mon avis sous le coup du par. 33° de l'art. 521. Ce sont des

... distributeurs automatiques, comprenant ... tout appareil, table, tableau, charpente ou mécanisme mis à

[Page 394]

la disposition du public et fonctionnant au moyen de l'introduction de pièces de monnaie ou de jetons, ou dont le fonctionnement dépend, de quelque manière, de l'adresse ou du jugement de la personne qui s'en sert...

(Les intimés contestent cette interprétation au motif, entre autres, qu'elle a pour effet de faire se recouper les par. 4° et 33° de l'art. 521 et de les rendre redondants. Cette objection est mal fondée: des jeux comme les jeux de billard, *pool*, trou-madame, bagatelle et salles de tir peuvent être mais ne sont pas nécessairement des distributeurs automatiques; le recoupement et la redondance que soulignent les intimés ne sont donc que partiels; ils expliquent la volonté de créer la catégorie plus extensive du par. 33°; celui-ci, selon sa lettre même, constitue une véritable définition qui doit s'appliquer chaque fois que ses termes le justifient.)

La Ville est donc autorisée à édicter les art. 3 et 4 du Règlement 5156 en vertu de l'art. 521 de la *Charte* aux par. 4° et 33°.

Quant aux articles 5 et 6 du Règlement, relatifs aux salles d'amusement, ils sont clairement permis par le par. 7° de l'art. 521 de la *Charte* qui habilite le conseil à

autoriser moyennant permis et réglementer, ou prohiber, les... places d'amusement...

Un autre aspect de la même erreur, c'est que tout en considérant les art. 3, 4, 5 et 6 du Règlement 5156 comme constituant eux-mêmes des dispositions de zonage, la Cour d'appel les tient aussi pour indissociables des véritables dispositions de zonage que l'on trouve à l'art. 7 du Règlement. Or, s'il est vrai que ces articles facilitent l'opération de l'art. 7 et même la rendent peut-être possible, j'y reviendrai, les art. 3, 4, 5 et 6 sont autonomes et parfaitement capables de produire leurs effets abstraction faite de tout règlement de zonage ou encore dans les cadres plus généraux d'un zonage comme celui que prescrit le Règlement 4980. Je tiens donc, contrairement à la Cour d'appel, que les art. 3, 4, 5 et 6, tout comme d'ailleurs l'art. 8 dont je reparlerai, constituent une partie séparable du Règlement

5156. Je note aussi que ces articles ne sont nullement prohibitifs. L'article 4 sauvegarde même les droits acquis relativement aux appareils d'amusement exploités hors des salles

[Page 395]

d'amusement. Une telle sauvegarde est généralement incompatible avec une disposition prohibitive. Je note enfin que la preuve, dont le fardeau repose sur les intimés, est silencieuse sur le nombre d'appareils d'amusement que l'on peut ainsi continuer d'exploiter hors des salles d'amusement.

La deuxième erreur commise par la Cour d'appel comporte elle aussi divers aspects. Elle consiste d'une part à tenir que l'interdiction d'un seul appareil d'amusement hors d'une salle d'amusement, est inexplicée, déraisonnable et abusive. Elle consiste d'autre part à conclure que la Ville «crée de toutes pièces des salles d'amusement» afin de ne permettre celles-ci que «dans une partie infime» de son territoire c'est-à-dire, en pratique, pour une fin de prohibition «maquillée» en règlement de zonage.

Nous l'avons vu, le règlement attaqué a pour objectifs de protéger les enfants et les adolescents contre l'exploitation commerciale et de prévenir la criminalité. Il est permis de penser que ces objectifs continuent d'être présents à des degrés variables quand il s'agit d'un seul appareil d'amusement ou de quelques-uns d'entre eux, plutôt que d'une concentration de quelques douzaines d'appareils en un seul établissement. C'est là une question de jugement qui relève éminemment du législateur. En se substituant sur ce point au conseil municipal et en portant «un jugement de valeur sur la sagesse de la disposition», la Cour d'appel tombe précisément dans l'erreur contre laquelle elle se met en garde. Si par ailleurs la Cour d'appel ne peut, comme elle le dit, trouver d'explication à la disposition en litige, elle doit présumer que celle-ci a été adoptée de bonne foi dans l'intérêt public, et la tenir pour valide plutôt qu'inexplicable et abusive.

D'autre part, est inexacte à mon sens, d'après la preuve, l'observation de la Cour d'appel selon laquelle la Ville «crée de toutes pièces des salles d'amusement».

Le procureur des intimés demande au témoin Lerner:

[TRADUCTION] M. Lerner j'aimerais que vous décriviez à la Cour le genre de commerce qu'exploite Arcade Amusements.

[Page 396]

Après une discussion entre la Cour et les procureurs, le témoin répond:

[TRADUCTION] R. Oui, nous avons des centres d'amusement pour la famille qui sont essentiellement des magasins que nous louons dans des rues commerciales ou dans des centres commerciaux et dont les dimensions sont habituellement entre mille huit cents (1800) et mille deux cents (1200) pieds carrés, nous y plaçons des appareils d'amusement partout de trente (30) à quarante (40) ou quarante-deux (42) appareils d'amusement que nous installons dans un espace de mille cinq cents (1500) à mille huit cents (1800) pieds carrés.

La Ville ne crée donc pas de toutes pièces des salles d'amusement. Elle en trouve déjà dans le commerce et ces salles sont susceptibles de se multiplier, abstraction faite de l'art. 3 du Règlement 5156. Il est loisible à la Ville de réglementer de telles salles en vertu de l'art. 521 de la *Charte* au par. 7° comme d'en prescrire le zonage en vertu de l'art. 524 de la *Charte* aux al. a) et b) du par. 2° Au surplus, puisque de telles salles d'amusement se trouvent déjà ou se retrouveront dans le commerce, l'art. 521 de la *Charte*, aux par. 4° et 33°, permet également de décréter, par l'art. 3 du Règlement 5156, le regroupement dans ces salles des appareils d'amusement qui seront installés à l'avenir. Un tel regroupement et un tel zonage sont évidemment de nature à faciliter en particulier la surveillance et le contrôle des appareils d'amusement et des salles d'amusement, comme de la mise en œuvre des lois en général. Ils favorisent donc la poursuite des objectifs du Règlement. C'est ici que l'on voit, j'y faisais tantôt allusion, l'aspect règlement de police qui inspire le Règlement 5156 dans son ensemble.

Je suis donc d'opinion que le regroupement des appareils d'amusement dans les salles d'amusement, prescrit par l'art. 3 du Règlement, pas plus que le zonage de ces salles, prescrit par l'art. 7, ne démontre l'intention du législateur de prohiber les appareils d'amusement.

Cette conclusion m'amène à une autre prétention des intimés sur laquelle la Cour d'appel ne s'est pas prononcée expressément mais qu'elle me paraît avoir implicitement approuvée en concluant au caractère spécieux du zonage prévu à l'art. 7 du Règlement. Cette prétention c'est que:

[Page 397]

Le règlement entrepris ne peut être simultanément un règlement relatif aux appareils d'amusement, un règlement relatif aux conditions d'utilisation des salles d'amusement (*i.e.* de zonage), un règlement relatif à la protection de la jeunesse et un règlement de police locale (*i.e.* de prohibition). La prévention du crime et la «police locale» sont plutôt

étrangères à la notion de zonage; il y a donc lieu de s'enquérir sur la question de savoir si le règlement entrepris est un véritable règlement de zonage ou un règlement spécieux («*colourable legislation*»).

Cette prétention dans l'ensemble n'est pas fondée à mon avis.

D'abord, un règlement complexe, comportant des dispositions distinctes et séparables les unes des autres comme les art. 3 à 6, l'art. 7 et l'art. 8 du Règlement 5156 peut parfaitement, selon moi, vu cette pluralité d'aspects, être simultanément un règlement relatif aux appareils d'amusement, un règlement relatif aux conditions d'utilisation des salles d'amusement, un règlement de zonage, un règlement relatif à la protection de la jeunesse et un règlement de police locale.

De plus, lorsque le législateur légifère ainsi sous plusieurs aspects différents, et en vertu de dispositions habilitantes distinctes, il ne peut, en légiférant sous un aspect, ignorer et même contrecarrer ce qu'il décrète sous un autre aspect. C'est avec raison qu'il cherche à édicter un ensemble intégré de dispositions qui se complètent ou se renforcent les unes les autres. Me paraît particulièrement erronée à ce propos la proposition des intimés selon laquelle par exemple la prévention du crime et la police locale sont plutôt étrangères à la notion du zonage. L'article 524 de la *Charte*, relatif au pouvoir de zoner, ne précise pas dans quels buts le conseil municipal peut zoner—pas plus d'ailleurs que l'art. 521 ne mentionne pour quelles fins le conseil peut réglementer le commerce et l'industrie. Un bon nombre de finalités possibles viennent à l'esprit comme susceptibles d'inspirer ou de dicter un règlement de zonage: protection de l'environnement, sauvegarde du patrimoine historique—l'art. 7.1.3 du Règlement 5156—considérations esthétiques, restriction du bruit et de la circulation. Mais, pour peu que l'on s'y arrête, on se rend compte que lorsque le législateur concentre par exemple le commerce ou l'industrie dans certains quartiers d'une ville, il n'est pas indifférent

[Page 398]

non plus aux exigences du service des incendies, à la surveillance des heures d'ouverture et de fermeture des entreprises, au contrôle des lois et des règlements de santé ou d'hygiène, et, généralement à la police des lois dans leur ensemble. Je ne crois pas que le législateur commette un détournement de pouvoir lorsqu'au moment de zoner ou de réglementer un commerce, il prend de telles fins en considération. À moins que les dispositions habilitantes ne lui imposent des fins spécifiques, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, il lui suffit d'agir raisonnablement et de bonne fois dans l'intérêt public.

Dans ce sens, il est patent que certaines dispositions du Règlement 5156, tel l'art. 7.1.4.1, une disposition de zonage qui prohibe les salles d'amusement dans le voisinage d'une institution d'enseignement des niveaux élémentaire, secondaire et collégial, vient renforcer ou compléter la disposition de l'art. 8 relatif aux personnes âgées de moins de dix-huit ans. Mais je ne vois là rien d'abusif ou d'illégal. Par ailleurs, il est inexact à mon avis de dire, comme le font les intimés au sujet de la qualification du Règlement 5156, qu'une disposition comme celle de l'art. 7.1.4.1 est l'accessoire de l'art. 8, de telle sorte que, logiquement, la nullité de celui-ci, si tel était le cas, entraînerait la nullité de l'art. 7.1.4.1. Il me paraît plutôt que ces deux dispositions, tout en poursuivant une fin semblable, de façon soit directe soit indirecte, demeurent toutes deux indépendantes l'une de l'autre.

Il est évident aussi que le zonage prescrit pour les salles d'amusement par l'art. 7 du Règlement dérive la plus grande partie de sa force des art. 3 et 4; mais il pourrait produire des effets appréciables sans eux. Et même avec eux et en conjugaison avec les règlements généraux de zonage, il permet de façon restreinte mais réelle, l'exploitation des appareils d'amusement.

Les intimés n'ont donc pas établi le caractère prohibitif du Règlement 5156.

Il s'ensuit que l'arrêt *Toronto v. Virgo*, précité, se trouve sans application. Les intimés insistent sur un passage de cet arrêt où lord Davey rejette un argument de la ville de Toronto selon lequel le

[Page 399]

règlement invalidé dans cette affaire-là, parce que prohibitif, aurait quand même permis aux colporteurs et camelots dont il y est question d'exercer leur négoce dans quelques rues de la municipalité. C'est oublier que le règlement annulé dans *Toronto v. Virgo*, précité, ne comprend pas de dispositions de zonage comme celles qui se trouvent au cœur du Règlement 5156.

Se trouve également sans application l'arrêt *Ville de Prince George c. Payne*, [1978] 1 R.C.S. 458, auquel les intimés nous ont aussi référés: il s'agit dans cette affaire-là du refus d'un permis pour l'usage particulier d'un terrain, équivalant à la prohibition formelle et totale, pour des motifs de moralité, d'un commerce par ailleurs licite.

(Les intimés comme la Ville ont cité, sur ce chapitre et sur les autres, un si grand nombre d'autorités jurisprudentielles et doctrinales qu'il serait interminable d'en faire la revue. Je n'en mentionnerai que quelques-unes, comme je viens de le faire.)

V—Le Règlement est-il illégal pour cause d'imprécision?

Ce motif vise, à l'art. 2 du Règlement 5156, les mots

... mais ne comprend pas un appareil destiné à l'amusement ou à la récréation d'un enfant en bas âge ...

Selon les intimés, la notion d'un enfant en bas âge est si imprécise que le justiciable n'est pas en mesure de savoir ce qui lui est interdit et qu'elle laisse aux personnes chargées de l'application du Règlement l'appréciation purement subjective de ce critère. Cette imprécision vicierait tout le Règlement 5156 puisqu'il est question d'appareil d'amusement aux art. 2, 3, 4, 5, 6.1.0, 6.2, 7.1.0, 7.3, 8.1, 8.2, 8.3, 12-C et 14, soit directement, soit par l'intermédiaire de la définition de «salle d'amusement».

La Cour d'appel, qui n'avait pas à le faire, ne s'est pas prononcée sur ce moyen.

Quant au premier juge, il trouve les définitions de l'art. 2 suffisamment explicites. Parmi les arrêts cités par les parties, il retient en particulier les commentaires du Président du tribunal dans *Re*

[Page 400]

London Drugs Ltd. v. City of North Vancouver (1972), 24 D.L.R. (3d) 305, dont il cite le passage suivant:

[TRADUCTION] À mon avis, le texte contesté du règlement qui m'est soumis n'a pas le degré d'imprécision et d'incertitude propre à invalider le règlement en totalité ou en partie. Il est possible que le règlement en l'espèce soit un peu difficile à interpréter. Mais cette difficulté ne doit pas être assimilée à l'imprécision et à l'incertitude qui emportent l'invalidité du règlement.

À mon avis, c'est à bon droit que le premier juge rejette ce moyen.

Les arrêts et les auteurs s'accordent presque tous, mais non pas tous, pour tenir qu'un règlement municipal peut être annulé pour cause d'imprécision, mais il faut d'abord s'entendre sur le genre ou le degré d'imprécision nécessaires; ainsi M. P. A. Côté, dans un article intitulé «Le règlement municipal indéterminé» (1973), 33 *R. du B.* 474, résume la question en disant (à la p. 482):

Tous les juges ne sont pas d'accord pour sanctionner de nullité l'imprécision qui peut se glisser dans la rédaction d'un règlement. En effet, toute imprécision de rédaction ne peut pas avoir l'effet de rendre nul un règlement si tel était le cas, nous connaissons peu de règlements dont la validité serait à l'abri de tout soupçon. Il faut, selon la jurisprudence, que cette imprécision soit telle qu'un effort raisonnable d'interprétation n'arrive pas à déterminer l'intention du Conseil:...

Quant à MM. Pépin et Ouellette, dans la seconde édition de leur livre *Principes de contentieux administratif* (1982), ils écrivent (à la p. 126):

Somme toute, il faut que l'imprécision atteigne un degré tel de gravité que le juge en vienne à la conclusion qu'un homme raisonnablement intelligent, suffisamment informé compte tenu le cas échéant du caractère technique du règlement, est dans l'impossibilité de déterminer le sens du règlement et de régler en conséquence sa conduite.

La simple incertitude quant au champ d'application d'un règlement ne suffit pas à le faire annuler. Le juge Anglin écrivait dans l'arrêt rendu par cette Cour dans l'affaire *City of Montreal v. Morgan* (1920), 60 R.C.S. 393 à la p. 404:

[TRADUCTION] J'admets entièrement la validité de règles générales portant que le texte des règlements doit

[Page 401]

être explicite et exempt d'ambiguïté et que les règlements qui limitent les droits de propriété et ceux d'ordre pénal doivent recevoir une interprétation stricte. Mais l'énoncé même de cette dernière règle signifie qu'un règlement n'est pas nécessairement invalide parce que ses termes prêtent à interprétation—comme le fait également une autre règle bien établie, savoir qu'un règlement édicté par un organisme qui représente le public et qui est investi d'un pouvoir étendu doit être interprété «avec bienveillance» et maintenu dans la mesure du possible. *Kruse v. Johnson* [1898] 2 Q.B. 91, à la p. 99. Il se peut qu'idéalement, dans la rédaction de règlements, il faille éviter l'emploi de mots susceptibles de recevoir plus d'une interprétation; mais c'est trop exiger des conseils municipaux que d'atteindre toujours un tel degré de certitude. Ce serait aller beaucoup trop loin que d'affirmer que la simple possibilité qu'un terme utilisé dans un règlement ait plus d'un sens emporte la nullité de ce dernier pour cause d'imprécision.

Les intimés et la Ville ont invoqué de nombreux arrêts à l'appui de leurs prétentions respectives; dans chacun de ces arrêts les tribunaux ont eu à déterminer si une disposition quelconque ou certains termes d'un règlement étaient imprécis au point d'entraîner la nullité de ce règlement. Chaque cas est pratiquement un cas d'espèce et il incombe aux tribunaux de déterminer à chaque fois si le sens véritable du règlement en question peut être perçu par les citoyens auxquels il s'adresse.

Dans le cas présent, il s'agit donc de voir si l'imprécision alléguée par les intimés est telle que les citoyens de la Ville et particulièrement les individus qui exploitent déjà ou qui désirent exploiter des salles d'amusement ne peuvent comprendre le sens et la portée du Règlement quant à ce qui constitue un «appareil d'amusement» visé par celui-ci.

Le témoignage de Jack Lerner est significatif à cet égard. À la question lui demandant quel type de clientèle est attiré par ses appareils d'amusement, il répond:

[TRADUCTION] Mes appareils attirent tout le monde. Il n'y a absolument aucune distinction entre un certain type d'appareil qui s'adresse, c'est-à-dire qui est destiné précisément aux plus jeunes ou aux plus vieux.

Ils pourraient tout aussi bien intéresser un enfant de six (6) ans qu'une personne de quatre-vingt-six (86) ans.

[Page 402]

Ils peuvent jouer avec la même machine. Une grand-mère peut jouer ou un petit-fils peut jouer avec la même machine, se concurrençant eux-mêmes et la seule différence est que c'est comme une voiturette (*kiddy car*) ou un cheval à bascule (*kiddy horse*) sur lesquels une personne plus âgée ne montera pas, mais qui serait destinés spécialement aux jeunes.

(C'est moi qui souligne.)

Monsieur Lerner illustre ainsi précisément la distinction que l'art. 2 du Règlement 5156 cherche à établir. Son témoignage confirme l'existence et la connaissance par un homme raisonnable impliqué dans ce type de commerce, de certains dispositifs d'amusement pour lesquels une somme est exigée, qui sont destinés à l'amusement ou à la récréation des très jeunes enfants, compte tenu des dimensions de ces dispositifs et du manque d'intérêt que les enfants qui ont plus ou moins atteint l'âge de raison sont susceptibles d'éprouver pour ces amusements. Il ne s'agit pas d'appareils destinés à des nourrissons non plus qu'à des enfants qui fréquentent l'école seuls, au-dessus du niveau de la maternelle.

Le citoyen raisonnable peut certainement, dans le contexte du Règlement 5156, faire la différence entre, par exemple, un jeu vidéo électronique et une voiturette ou un cheval à bascule destinés principalement aux enfants d'âge préscolaire, ce que le témoin désigne sous le nom de *kiddy horse* et *kiddy car*, et qui en aucun cas ne peuvent être perçus comme étant destinés à divertir d'autres personnes que des enfants en bas âge c'est-à-dire, comme le remarque le témoin Lerner, à des enfants de six ans ou moins qui sont habituellement accompagnés de leurs parents. C'est ce genre d'appareils que la Ville a l'intention d'exclure

des restrictions imposées par son Règlement 5156, et c'est ce qu'elle fait, par l'art. 2 de ce règlement, dans un langage qui laisse aussi peu de place que possible à l'arbitraire et à la subjectivité. Un citoyen raisonnable, comme M. Lerner, perçoit aisément dès le premier abord ce qui constitue un appareil d'amusement destiné aux enfants en bas âge.

De toute manière, s'il existe quelque imprécision au niveau de la définition de l'art. 2, celle-ci n'entraîne tout au plus que certaines difficultés d'interprétation, ce qui constitue un motif insuffi-

[Page 403]

sant pour que le Règlement 5156 soit déclaré invalide. Il faut donc conclure que le Règlement 5156 n'est pas imprécis, et par le fait même, n'est attributif d'aucune sous-délégation de pouvoirs aux personnes chargées de l'appliquer.

VI—L'article 8 du Règlement

Je ne réfère ici qu'à l'art. 8 du Règlement mais ce que j'en dis vise également l'al. D de l'art. 12.

Il importe de mentionner aussi, à titre préliminaire, au début de ce chapitre, qu'en réponse aux questions posées par la Cour, les procureurs de la Ville ont soutenu que l'art. 8 est séparable du reste du Règlement. Les procureurs des intimés n'ont rien reconnu de tel puisqu'ils plaident, à tort, je l'ai déjà dit, que l'art. 8 est la disposition cardinale dont les autres ne seraient que l'accessoire. Cependant, l'intimée Arcade n'a demandé dans sa requête que l'annulation de l'art. 8.

De toute façon, il me paraît clair que le conseil municipal aurait édicté le Règlement même amputé de l'art. 8 qui est donc séparable du reste.

Le motif d'illégalité invoqué par les intimés à l'encontre de l'art. 8 comporte lui aussi deux volets.

Le premier volet, c'est que l'art. 8 transgresserait la règle de droit administratif qui veut que le pouvoir de faire des règlements ne permet pas d'édicter des dispositions discriminatoires à moins que le texte législatif qui l'autorise ne prescrive le contraire.

Le second volet, c'est que l'art. 8 violerait les dispositions de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., chap. C-12, qui interdisent la discrimination fondée sur l'état civil.

Le premier juge a rejeté ces deux volets.

La Cour d'appel ne se prononce sur aucun des deux: comme je l'ai indiqué plus haut, elle invalide l'art. 8 au motif, entre autres, que cette disposition est relative à la capacité des personnes mineures et est inconciliable avec le *Code civil*. Je doute beaucoup de ces deux conclusions: ce n'est pas une incapacité de poser des actes juridiques, avec les nullités qui peuvent s'ensuivre, que décrète l'art. 8,

[Page 404]

mais une simple interdiction de poser des actes physiques ou matériels, assortie de sanctions pénales; il m'apparaît au surplus que si l'art. 8 affecte les droits civils, il ne leur est pas relatif et n'entre pas en conflit avec le *Code civil*, de la même façon que des lois provinciales, valides par ailleurs, mais qui se heurtent directement à des lois fédérales, sont rendues inopérantes par suite de ce conflit. Seule la même sorte de conflit avec les lois provinciales peut rendre des règlements inopérants: Ian M. Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, vol. 1, 2e éd., 1971, n° 63.16.

Quoi qu'il en soit, je n'ai pas à trancher là-dessus non plus que sur le second volet du motif d'illégalité invoqué contre l'art. 8 car, à mon avis, le premier volet est bien fondé et suffit à disposer de la question.

La règle selon laquelle le pouvoir de faire des règlements ne comporte pas celui d'édicter des dispositions discriminatoires à moins que les textes législatifs habilitants ne prescrivent le contraire a été observée de temps immémorial en droit public anglais et canadien. On l'a appliquée et on l'applique encore en droit municipal. C'est d'ailleurs dans un arrêt de droit municipal anglais souvent cité que l'on en trouve l'expression maintenant devenue classique: *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91. Il s'agissait de la validité d'un règlement municipal interdisant de jouer d'un instrument de musique ou de chanter dans un endroit public ou sur une route, en-deçà d'un rayon de 50 yards d'une maison d'habitation, si on était requis de s'arrêter par l'occupant ou par un constable. On prétendait ce règlement *ultra vires* parce que déraisonnable. Le juge en chef lord Russell of Killowen rend le jugement majoritaire. Aux pages 99 et 100 il écrit:

[TRADUCTION] Malgré ce qu'a dit le juge en chef Cockburn dans l'arrêt *Bailey v. Williamson*, (1873) L.R. 8 Q.B. 118, à la p. 124, une affaire similaire, je ne veux pas dire qu'il ne peut y avoir de cas où la cour aurait le devoir d'invalidier des règlements, faits en vertu du même pouvoir que ceux-ci l'ont été, en se fondant sur leur caractère déraisonnable. Mais déraisonnable en quel sens? On peut penser, par exemple, à des règlements qui font acception de personne et s'appliquent de façon inégale à différentes classes, à des règlements manifestement injustes, à des règlements empreints de

[Page 405]

mauvaise foi, à des règlements entraînant une immixtion abusive ou gratuite dans les droits des personnes qui y sont assujetties, au point d'être injustifiables aux yeux d'un homme raisonnable; la cour pourrait alors dire «le Parlement n'a jamais eu l'intention de donner le pouvoir d'établir ces règles; elles sont déraisonnables et *ultra vires*». C'est en ce sens et uniquement en ce sens qu'il faut considérer la question du caractère déraisonnable. Un règlement n'est pas déraisonnable simplement parce que certains juges peuvent penser qu'il va plus loin que ce qui est prudent, nécessaire ou convenable, ou parce qu'il n'est pas assorti d'une réserve ou d'une exception dont certains juges peuvent estimer la présence nécessaire. Assurément, il n'est pas exagéré de dire que, sur les questions qui touchent directement ou principalement les habitants de la municipalité, qui ont le droit d'élire ceux qu'ils estiment les plus qualifiés pour les représenter au sein des organismes municipaux, il faut faire confiance à ces représentants pour comprendre leurs propres besoins encore plus qu'aux juges. En effet, si la question de la validité des règlements doit être tranchée par l'opinion des juges sur ce qui est raisonnable dans le sens strict du terme, la jurisprudence publiée à ce sujet ne peut servir de guide parce qu'elle recèle, comme l'on peut s'y attendre, une vaste diversité d'opinions judiciaires et qu'elle ne fixe aucun principe ou norme définis permettant de déterminer si le règlement est raisonnable ou non.

Puis, après avoir analysé le règlement contesté, lord Russell of Killowen conclut à sa validité à la p. 103:

[TRADUCTION] J'estime qu'en fonction du critère du caractère raisonnable, même dans son sens le plus strict, le règlement est raisonnable; mais, que j'aie tort ou raison à cet égard, je suis fermement d'avis qu'aucune cour de justice ne peut à bon droit le qualifier d'invalidé.

Lord Russell of Killowen distingue donc entre l'aspect d'opportunité politique d'un règlement, qu'il appelle son caractère raisonnable ou déraisonnable dans le sens étroit, et son caractère raisonnable ou déraisonnable dans le sens large dont il donne une définition juridique négative. Selon cette définition, seuls sont déraisonnables au sens large ou juridique et *ultra vires*: (1) les règlements qui font acception de personne et s'appliquent de façon inégale à différentes classes; (2) ceux qui sont manifestement injustes; (3) ceux qui sont empreints de mauvaise foi; et (4) ceux qui soumettent les droits qu'ils visent à des entraves si oppressives ou si arbitraires qu'ils ne peuvent se justifier

[Page 406]

dans l'opinion des gens raisonnables. Il importe de noter que la première catégorie de règlements déraisonnables dans le sens juridique retenu par lord Russell of Killowen est celle des règlements discriminatoires suivant l'acception non pas péjorative mais la plus neutre du terme et qui sont frappés de nullité quand même la distinction qui en forme le pivot serait parfaitement rationnelle ou raisonnable dans le sens étroit ou politique et serait conçue et imposée de bonne foi, sans esprit de favoritisme ni de malice.

La doctrine québécoise contemporaine, entre autres, reconnaît le principe énoncé par lord Russell of Killowen dans *Kruse v. Johnson*, précité. Ainsi, Louis-Philippe Pigeon écrit-il, dans *Rédaction et interprétation des lois*, 1978, à la p. 34:

Il est une autre observation importante à faire sur la question du pouvoir de réglementation. C'est la suivante: le pouvoir de faire des règlements ne permet pas d'établir des dispositions discriminatoires. Autrement dit, un règlement doit, à moins que le texte qui l'autorise dise le contraire, s'appliquer à tout le monde de la même façon. Si l'on veut pouvoir faire des distinctions il faut le dire. Une des décisions intéressantes sur ce point, c'est **Rex v. Paulowich**, (1940) 1 W.W.R. 537. Il y en a quantité d'autres.

De même, René Dussault et Louis Borgeat, dans leur *Traité de droit administratif*, t. I, 1984, à la p. 558:

Ce principe a évidemment pour corollaire l'illégalité de tout règlement discriminatoire non autorisé par une disposition législative.

Que l'on réfère explicitement ou non à l'opinion de lord Russell of Killowen, le nombre des cas où on a invalidé des règlements en raison du critère neutre de discrimination qu'il a retenu est extrêmement élevé et il est impossible d'en faire le recensement. On applique d'ailleurs ce critère avant l'arrêt *Kruse v. Johnson*, précité. Il arrive cependant qu'à ce critère s'ajoutent d'autres motifs distincts mais cumulatifs d'invalidité tels la mauvaise foi, ou, en matière fiscale, la violation du principe de l'égalité des charges. On ne peut que mentionner quelques exemples d'invalidité de règlements pour cause de discrimination non autorisée. Des distinctions comme les suivantes ont entraîné la nullité des règlements fondés sur elles:

[Page 407]

—la distinction, en matière de permis, entre résidents et non-résidents: *Jonas v. Gilbert* (1881), 5 R.C.S. 356; *Rex v. Paulowich*, cité *supra* par L.-P. Pigeon; *Re Ottawa Electric Railway Co. and Town of Eastview* (1924), 56 O.L.R. 52; *Rex ex rel. St-Jean v. Knott*, [1944] O.W.N. 432;

—la distinction, relativement aux heures de fermeture, entre marins dont le navire mouille dans le port et les autres clients des marchands: *Regina v. Flory* (1889), 17 O.R. 715;

—la distinction entre chiens pesant plus de trente-cinq livres et chiens plus légers, aux fins de les faire museler ou attacher: *Phaneuf c. Corporation du Village de St-Hugues* (1936), 61 B.R. 83; la distinction non autorisée s'aggravait dans ce dernier cas de l'intention de viser une personne en particulier, mais ce sont les principes généraux relatifs à la distinction non autorisée par la loi que le juge Chouinard, parlant pour cette Cour, cite en les approuvant dans *Ville de Montréal c. Civic Parking Center Ltd.*, [1981] 2 R.C.S. 541, à la p. 559;

—la distinction entre commerces d'une même classe, aux fins, entre autres, de fixer les heures de fermeture: *Forst v. City of Toronto* (1923), 54 O.L.R. 256; *S.S. Kresge Co. v. City of Windsor* (1957), 7 D.L.R. (2d) 708; *City of Calgary v. S.S. Kresge Co.* (1965), 52 D.L.R. (2d) 617; *Regina v. Varga* (1979), 106 D.L.R. (3d) 101; *Entreprises Anicet Gauthier Inc. c. Ville de Sept-Îles*, [1983] C.S. 709.

La distinction fondée sur l'âge, et particulièrement sur l'âge des enfants, des adolescents et des mineurs a également retenu l'attention des édiles municipaux comme des tribunaux dans un nombre relativement élevé de cas. Au meilleur de ma connaissance, dans tous ces cas sauf le jugement de première instance en l'espèce et un autre cas dont je reparlerai, on a tenu qu'une telle distinction est *ultra vires* à moins d'être autorisée par la loi habilitante. La jurisprudence presque constante sur ce point précède d'ailleurs *Kruse v. Johnson*, précité.

Dans un arrêt datant de 1854, *In re Barclay and the Municipality of the Township of Darlington* (1854), 12 U.C.R. 86, la Cour du Banc de la Reine invalide un règlement municipal relatif à la

[Page 408]

vente de l'alcool dans les tavernes pour le motif principal que ce règlement équivaut à une prohibition complète que le conseil municipal n'a pas réussi à faire ratifier par les électeurs peu de temps auparavant. Une disposition particulière du règlement interdisait la vente de boissons enivrantes aux apprentis et aux mineurs. Le juge en chef Robinson, qui rend le jugement de la Cour trouve cette disposition *ultra vires* par elle-même. Après en avoir critiqué la rédaction il écrit aux pp. 95 à 97:

[TRADUCTION] ... nous sommes d'avis que le conseil municipal a mal interprété ses pouvoirs en interdisant à une catégorie particulière de personnes d'obtenir sous quelque prétexte que ce soit du vin, de l'alcool ou de la bière dans une taverne.

Si la législature avait jugé bon d'habiliter les conseils municipaux à imposer leur volonté en ce qui concerne les tavernes, les spiritueux et les boissons alcooliques, nous n'aurions aucune objection particulière et on nous aurait épargné la nécessité de nous prononcer sur des questions de ce genre; mais tant que la loi ne sera pas en cet état, nous devons considérer qu'en *common law* même si l'état d'ébriété est une infraction et une indécence, il n'est pas plus illégal de boire un verre d'alcool que de manger ou de boire toute autre chose, et toute modification de la loi à cet égard doit être apportée soit par l'assemblée législative d'une province ou par un autre corps législatif auquel le législateur a délégué son pouvoir d'adopter une telle loi. À l'heure actuelle, tous les pouvoirs que détiennent les conseils municipaux dans ce domaine se trouvent dans 13-14 Vic., chap. 95; quant au pouvoir additionnel de prohibition absolue accordé par 16 Vic., chap. 184, il doit être exercé sous certaines réserves et il n'a rien à voir avec un règlement comme celui que nous analysons maintenant. C'est dans le quatrième article de la première loi mentionnée que sont définis les pouvoirs dont sont investis les conseils municipaux, et les seuls mots applicables de cet article sont ceux qui donnent le pouvoir d'adopter des règlements «pour régir les tavernes et les salles d'amusement publiques». Bien interprété, cet article signifie uniquement que les municipalités peuvent adopter des règlements généraux se rapportant à la gestion de ces salles; il ne leur accorde pas le pouvoir de prescrire qu'une catégorie de personnes ne doit pas, comme d'autres, consommer les mêmes aliments, ni boire les mêmes boissons, ni avoir accès aux mêmes installations (actes qui sont tous également légaux jusqu'à ce qu'ils soient interdits par la loi, et tous également anodins, sauf s'il y a excès). On ne peut pas plus dire qu'une personne de moins de vingt et un ans ou un apprenti ne peut se procurer de l'alcool

[Page 409]

dans une taverne qu'on peut le dire pour les femmes, mariées ou non, les militaires, les vieillards, les manœuvres ou certains négociants.

Le problème avec cette loi, c'est qu'elle n'accorde pas aux organismes municipaux le pouvoir d'empêcher une catégorie de membres de la collectivité plus qu'une autre de boire dans une taverne tant que la consommation de la boisson en question n'a pas été déclarée illégale. Jusqu'à ce que ce soit le cas, le simple pouvoir de «régir les tavernes et les salles d'amusement publiques» ne peut, à notre avis, aller aussi loin. Cette prohibition qui touche les mineurs est illimitée, et si toutes les municipalités exerçaient leur pouvoir discrétionnaire pour réglementer de la même manière, et avaient le droit de le faire, alors un mineur ou un apprenti voyageant seul dans la province pourrait être incapable d'obtenir pendant tout son voyage, ce qui, à tort ou à raison, est considéré comme un rafraîchissement et consommé comme tel, même si toute autre personne âgée d'un an ou d'un mois de plus n'en serait pas empêchée. Cette interdiction peut être fort à-propos ou n'être aucunement inopportune; mais nous pensons qu'il appartient à la législature de se prononcer et non aux conseils municipaux.

Et à la page 98:

[TRADUCTION] ... nous pensons qu'ils ne peuvent, de leur propre initiative, légiférer contre une catégorie...

Dans *Regina v. Levy* (1899), 30 O.R. 403, le chancelier Boyd et le juge Ferguson invalident un règlement municipal qui interdit aux marchands de produits usagés d'acquérir des biens de personnes âgées de moins de dix-huit ans. Le chancelier Boyd écrit, aux pp. 404 et 405:

[TRADUCTION] La requête vise à faire annuler une déclaration de culpabilité prononcée en vertu d'un règlement des préfets de police de Guelph. Le défendeur, à titre de marchand d'articles usagés, aurait acheté de la ferraille de trois garçons qui avaient à l'époque moins de dix-huit ans. Les dispositions pertinentes du règlement étaient censées avoir été adoptées en vertu du pouvoir accordé aux préfets de police par la Municipal Act, chap. 223, art. 484. Ces dispositions les investissaient du pouvoir de «délivrer des permis concernant les magasins d'articles usagés et de les réglementer». (*Junk store* semble être l'équivalent américain de *second-hand shop*—un endroit où l'on achète et on vend du bric-à-brac: American and English Encyclopaedia of Law, *sub voce*).

[Page 410]

Tout le pouvoir accordé se résume à l'octroi de permis et à la réglementation de ces commerces, et l'on conteste le règlement pour le motif qu'il outrepassse la délégation de pouvoir prévue dans la Loi.

Le règlement a été adopté à des fins de bon gouvernement et vise à mettre un frein aux larcins commis par des jeunes de moins de dix-huit ans en leur retirant un moyen facile d'écouler de la marchandise volée dans les magasins d'articles usagés. Aussi louable que puisse être ce motif, il ne peut fonder un règlement qui outrepassse le pouvoir accordé par la Loi et qui est, à première vue, déraisonnablement restrictif. La Municipal Act accorde le pouvoir de réglementer les boutiques d'articles usagés, non de prescrire la catégorie de personnes qui peut y conclure des marchés: voir *In re Barclay and the Municipality of Darlington* (1854), 12 U.C.R., aux pp. 95 à 97; ... En résumé, le règlement est contestable pour les motifs exposés par lord Russell dans l'arrêt [*Kruse v. Johnson*], [1898] 2 Q.B. à la p. 99, parce qu'il fait acception de personne et s'applique de façon différente à différentes classes et qu'il entraîne un empiétement abusif ou gratuit sur les droits des personnes qui y sont assujetties sans justification raisonnable.

Dans *Re T. W. Hand Fireworks Co. and the City of Peterborough*, [1962] O.R. 794, le juge Landreville de la Haute Cour d'Ontario invalide un règlement municipal interdisant, entre autres, la vente de pièces pyrotechniques à des personnes âgées de moins de vingt et un ans. Les dispositions habilitantes permettaient de réglementer la vente de pièces pyrotechniques et de prohiber une telle vente un jour ou certains jours donnés de l'année. On peut lire, à la p. 797:

[TRADUCTION] Ceci m'amène aux cas où la disposition prévoit l'exclusion d'une catégorie de personnes, c.-à-d. toute personne de moins de vingt et un ans. Cela représente une grande catégorie de résidents d'une municipalité. Aussi noble que son objectif de sécurité puisse être, on ne peut pas faire dire à la Loi ce qu'elle ne dit pas.

Par ailleurs, les par. 30 et 31 n'interdisent pas expressément à cette catégorie de personnes d'avoir, d'acheter ou de faire brûler des pièces pyrotechniques. Les mineurs jouissent des mêmes droits que les adultes en vertu de toute loi à moins d'être expressément exclus.

Ils ont la personnalité juridique. Cette catégorie est assimilable à celle des «femmes célibataires» ou des «femmes mariées» et, si nous substituions l'une de ces catégories à la catégorie des mineurs, le texte réglementaire nous paraîtrait outrageusement discriminatoire.

[Page 411]

Prenons par exemple la *Highway Traffic Act*, la *Liquor Control Act*, la *Voters' Lists Act*, etc. Toutes ces lois excluent précisément les mineurs de leur réglementation générale.

Dans *Fountainhead Fun Centres Ltd. c. Ville St-Laurent*, [1979] C.S. 132, le juge Guy Payer de la Cour supérieure invalide un règlement municipal qui prohibe partout sur le territoire de la municipalité l'occupation d'immeubles comme places d'amusement, qui restreint le nombre d'appareils de jeu et qui en interdit l'usage aux personnes âgées de moins de dix-huit ans sauf si elles sont accompagnées d'un parent ou d'un gardien. Le juge Payer trouve cette dernière disposition, entre autres, *ultra vires* des pouvoirs de la municipalité. Aux pages 139 à 143, il passe en revue une partie des autorités jurisprudentielles et doctrinales que je viens de citer pour conclure:

Tout ce que le Tribunal peut ajouter est de tirer la conclusion qui s'impose d'elle-même d'ailleurs, et c'est de dire qu'en effet ce règlement 744 est discriminatoire à l'égard d'une classe de citoyens—les moins de dix-huit ans—distinction que la loi dans son état actuel n'autorise pas. Ce caractère discriminatoire du règlement 744 suffit à l'annuler.

Dans *Re Leavey and City of London* (1979), 107 D.L.R. (3d) 411, le juge J. Holland de la Haute Cour d'Ontario invalide un règlement portant lui aussi sur les places d'amusement et, entre autres, interdisant ces places aux personnes âgées de moins de seize ans durant les heures d'école. À la page 421, le juge Holland décide:

[TRADUCTION] «À première vue, il ressort que le règlement établit une distinction fondée sur l'âge entre les personnes et l'on ne peut guère douter que c'é tait là un des objectifs principaux du règlement. L'intention du conseil municipal peut très bien être louable, mais là n'est pas la question qui m'est soumise.

J'ai conclu que ce règlement est invalide parce qu'il établit une distinction illégale entre des entreprises d'une même catégorie et, en plus, parce qu'il établit une distinction entre les personnes sans que la municipalité ait le pouvoir de le faire. Le pouvoir de réglementer, sur lequel on s'appuie si fortement en l'espèce, ne permet pas ou n'autorise pas la discrimination.

Par ce seul motif, je conclus que le règlement est invalide et doit être annulé.

[Page 412]

Enfin, il y a lieu de référer à *Re Hamilton Independent Variety & Confectionery Stores Inc. and City of Hamilton* (1983), 143 D.L.R. (3d) 498, où à l'unanimité, cinq juges de la Cour d'appel de l'Ontario confirment en partie un jugement de la Cour divisionnaire invalidant un règlement relatif à la vente de revues érotiques et aux boutiques réservées aux adultes. Il importe d'observer que dans ce cas la législation habilitante prévoyait expressément la discrimination fondée sur l'âge. Elle n'en est pas moins interprétée strictement. Le juge Lacourcière qui donne les motifs de la Cour écrit à la p. 500:

[TRADUCTION] L'intimée se fonde sur l'interprétation de la *Municipal Act* que donne la Cour divisionnaire. En outre, elle invoque les moyens suivants à l'appui du jugement de la Cour divisionnaire:

- (1) que le règlement contesté a été adopté de mauvaise foi;
- (2) qu'il est nul pour cause d'imprécision et d'incertitude;
- (3) qu'il est discriminatoire dans le choix de la catégorie des biens réglementés, et
- (4) qu'il comporte une délégation illégale du pouvoir du conseil à un comité des permis, sans prescrire aucune norme à suivre.

Nous n'avons pas demandé à l'appelante de présenter d'arguments sur les moyens (1) et (3), étant convaincus que le dossier ne révèle aucune mauvaise foi au sens qu'on donne communément à cette expression en droit municipal et qu'il n'y a aucune discrimination à réglementer une catégorie ou des catégories de boutiques réservées aux adultes comme l'autorise la *Municipal Act*.

Puis aux pages 510 et 511:

[TRADUCTION] La limite d'âge prévue au par. 368b) (7) permet à la municipalité d'adopter des règlements interdisant à toute personne de moins de dix-huit ans d'entrer ou de se trouver dans une boutique réservée aux adultes *ou une partie de celle-ci*. Le règlement contesté, le par. 39(4) de l'annexe 1.01, n'interdit pas l'entrée ou la présence d'une personne de moins de dix-huit ans, mais vise à interdire toute offre de vente ou toute vente d'articles érotiques (magazines) ou de services à cette catégorie de clients. L'appelante admet maintenant que le par. 39(4) de l'annexe 1.01 est illégal et devrait être rayé du règlement.

Quoique aucun de ces jugements et arrêts ne puisse être considéré comme liant cette Cour, strictement parlant, ils n'en restent pas moins d'un

[Page 413]

poids considérable par leur ensemble, et je crois qu'ils doivent être suivis dans leur principe, en autant du moins qu'il s'agit de la distinction fondée sur l'âge des enfants, des adolescents et des mineurs.

Je m'empresse de préciser que je ne suis pas nécessairement d'accord avec tous les motifs que l'on trouve dans cette jurisprudence. Ainsi, je ne crois pas qu'une distinction entre les mineurs et les adultes doive être assimilée, comme on le laisse entendre dans *In re Barclay*, précité, et *Re T. W. Hand Fireworks Co.*, précité, à une discrimination visant les femmes, mariées ou non, les militaires, les vieillards, les manœuvres ou certains négociants. Ces dernières distinctions en effet, sont *prima facie* arbitraires et irrationnelles tandis que la distinction fondée sur le jeune âge est généralement motivée par des considérations tout à fait raisonnables dans le sens étroit, ainsi d'ailleurs que le notent plusieurs de ces jugements et arrêts. Cependant ce n'est pas le sens étroit du mot raisonnable qui doit nous retenir mais son sens juridique. Au surplus et surtout, il y a une analogie pertinente entre la classe des enfants et des adolescents, d'une part, et celle par exemple des femmes ou des vieillards. Il s'agit là de catégories importantes de la population et aussi impuissantes les unes que les autres à modifier leur état physique ou psychologique. Il faut tenir qu'à moins de dispositions explicites au contraire ou de délégation implicite faite par voie d'inférence nécessaire, le législateur souverain s'est réservé à lui-même le pouvoir important de restreindre les droits et libertés des citoyens en fonction de distinctions aussi délicates. Le principe transcende les cadres du droit administratif et du droit municipal. C'est un principe de liberté fondamentale.

En l'espèce, le texte même de la *Charte* me confirme dans cette conclusion. Aux paragraphes 6° et 7° de l'art. 520, il habilite en effet le conseil municipal à édicter des règlements pour la protection de l'enfance:

6° Réglementer et prohiber la présence des enfants de quinze ans ou moins dans les rues et places publiques entre neuf heures du soir et cinq heures du matin;

[Page 414]

7° Régler ou interdire l'emploi d'enfants mineurs dans les rues et places publiques; accorder des permis aux porteurs de journaux et réglementer leur commerce;

Les intimés ont donc raison de prétendre que lorsque la Législature a voulu permettre à la Ville de discriminer quant à l'âge, elle a su le faire en termes clairs.

Aucun des arguments plaidés par les procureurs de la Ville au soutien de l'art. 8 du Règlement 5156 n'a ébranlé, à mon avis, le motif d'illégalité fondé sur le caractère discriminatoire de cet article.

Les procureurs de la Ville ont fait grand état de l'ampleur des pouvoirs généraux de la Ville par comparaison avec ceux d'autres municipalités et ils ont insisté sur ses pouvoirs de police et particulièrement sur les par. g) et s) de l'art. 517 de la *Charte*. Mais, comme il apparaît à la face même de ces dispositions, aucune d'entre elles n'habilite explicitement la Ville à faire des distinctions fondées sur l'âge. On peut penser que l'autorisation de faire des distinctions fondées sur l'âge des enfants et des adolescents serait utile à la Ville dans l'exercice de ses pouvoirs généraux et particulièrement dans l'exercice de son pouvoir d'adopter des règlements de police. Mais si utile ou commode que puisse être une telle autorisation, je ne puis me convaincre qu'elle soit indispensable à l'exercice de ces pouvoirs de telle sorte que l'on doive la trouver dans ces dispositions habilitantes, par inférence nécessaire ou délégation implicite.

On peut en dire autant des pouvoirs spécifiques de la Ville comme par exemple celui qui est conféré par le par. 7° de l'art. 521 de la *Charte*.

Je note d'ailleurs qu'il n'y a pas de différence de nature entre les pouvoirs de la Ville et ceux dont il était question dans *Kruse v. Johnson*, précité, et que lord Russell of Killowen qualifie, à la p. 97, de [TRADUCTION] «pouvoir très étendu de faire des règlements». Ce pouvoir très étendu de faire des règlements était en effet conféré comme suit:

[TRADUCTION] Le conseil peut prendre les règlements qu'il estime indiqués pour le bon gouvernement de la municipalité et pour la prévention et la suppression des nuisances qui ne peuvent pas déjà faire l'objet d'une poursuite sommaire ...

[Page 415]

Il est vrai aussi que l'art. 521 de la *Charte* aux par. 4°, 7° et 33°, habilite expressément la Ville à prohiber des jeux, des places d'amusement et l'usage des distributeurs automatiques. Mais, outre qu'il ne s'agit probablement là que de prohibition absolue ou pure et simple, il ne s'agit sûrement pas de prohibition discriminatoire.

Les procureurs de la Ville ont également insisté sur un argument qu'ils essaient de tirer de deux décisions relativement récentes: *Hanson v. Ontario Universities Athletic Association* (1975), 65 D.L.R. (3d) 385 et *Medicine Hat v. Wahl*, [1979] 2 R.C.S. 12.

Cet argument, c'est qu'un règlement n'est *ultra vires* pour cause de discrimination que s'il est déraisonnablement discriminatoire, c'est-à-dire dans le cas seulement où la distinction effectuée est elle-même déraisonnable.

C'est là le raisonnement que paraît suivre le juge Lieff dans l'affaire *Hanson*, précitée, à la p. 397, quand il écrit:

[TRADUCTION] Si l'on considère que la discrimination en soi fait partie de ce qui est déraisonnable, la distinction entre deux catégories dans le sens d'un traitement différent appliqué à deux catégories ne rend pas nécessairement un règlement invalide: voir *Township of Scarborough v. Bondi*, [1959] R.C.S. 444, aux pp. 450 et 451, 18 D.L.R. (2d) 161, à la p. 166.

C'est seulement lorsque la différence de traitement est déraisonnable au sens large, c'est-à-dire lorsqu'elle excède le pouvoir de l'organisme qui a adopté le règlement, que ce règlement sera invalide pour cause de discrimination déraisonnable; toutefois, si la différence de traitement s'inscrit dans le pouvoir de l'organisme qui a adopté le règlement, ce règlement ne pourra être qualifié d'invalide pour cause de discrimination déraisonnable. Selon ce point de vue, il faut examiner la raison qui justifie la différence de traitement. Si cette raison est conforme au pouvoir législatif de l'organisme qui a adopté le règlement, la différence de traitement ne constitue pas de la discrimination déraisonnable.

Le juge Lieff exprime ensuite l'avis que le règlement d'associations athlétiques intercollégiales interdisant entre autres aux étudiants de sexe masculin de participer à des compétitions sportives après une période de cinq ans a pour but d'encourager plus d'étudiants à participer aux sports et

[Page 416]

aux compétitions et de favoriser l'égalité entre les différents collèges. Il conclut que de tels objectifs se situent en deçà du pouvoir réglementaire des associations, selon leur constitution, et ne sont pas invalides pour cause de discrimination déraisonnable.

Les motifs du juge Lieff ne sont pas dénués d'ambiguïté. Mais ce qu'il se trouve à décider, en d'autres termes et comme je le comprends, c'est que les associations athlétiques en question dans l'affaire *Hanson*, précitée, avaient exercé un pouvoir de discrimination que leur constitution leur reconnaissait implicitement, compte tenu de leurs objectifs. Il réfère d'ailleurs à l'arrêt *Township of Scarborough v. Bondi*, [1959] R.C.S. 444, un arrêt portant sur un règlement de zonage. Or, en matière de zonage, le pouvoir de discriminer est généralement implicite. Il ne m'appartient pas de dire, si sur cette base, l'affaire *Hanson* est bien décidée.

Dans *Medicine Hat v. Wahl*, précité, cette Cour a approuvé les motifs et la conclusion du juge McDermid, dissident en division d'appel de la Cour suprême d'Alberta: *Wahl v. Medicine Hat* (1977), 5 Alta. L.R. (2d) 70, aux pp. 78 et suiv. Il s'agissait de la validité d'une résolution d'un conseil municipal obligeant les entrepreneurs à devenir membres d'une organisation

accréditée pour ses standards de construction, avant de participer au tirage de terrains par la ville. Cette résolution était attaquée au motif qu'elle était discriminatoire. Le juge McDermid rejette cette prétention. À la page 81 il écrit:

[TRADUCTION] Le fait qu'une résolution soit discriminatoire n'est pas suffisant pour justifier son annulation: elle doit être déraisonnablement discriminatoire.

À la page 83, il écrit également:

[TRADUCTION] Je ne pense pas que l'appelant ait démontré que la résolution est déraisonnablement discriminatoire.

Cependant, à la p. 82, il s'appuie sur un passage écrit par le juge Davies, avant qu'il ne devienne Juge en chef, dans *City of Hamilton v. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 R.C.S. 239, à la p. 250:

[TRADUCTION] Les règlements adoptés par les municipalités canadiennes qui s'appliquent d'une manière

[Page 417]

partiale ou inégale à diverses catégories de personnes doivent, pour être considérés *intra vires*, être étayés par une loi qui, expressément ou par déduction nécessaire, sanctionne et autorise l'inégalité.

À la page 78, le juge McDermid note que les droits et obligations d'une ville relativement à l'aliénation de son domaine ne sont pas nécessairement les mêmes qu'en matière réglementaire et, à la p. 79, il cite et commente les dispositions habilitantes:

[TRADUCTION] Les corporations municipales de l'Alberta, comme celles de l'Ontario, sont le produit d'une loi et sont régies par les dispositions de The Municipal Government Act, R.S.A. 1970, chap. 246 et ses modifications. Le paragraphe 128(1) de cette loi prévoit:

«128. (1) Lorsque le conseil est investi du pouvoir d'acquérir un bien-fonds ou un droit dans un bien-fonds, par achat, par expropriation, par donation ou de toute manière autre qu'en application de *The Tax Recovery Act* ou de l'art. 25 de *The Planning Act*, le conseil peut détenir, céder ou aliéner le bien-fonds ou le droit sur le bien-fonds d'une manière qu'il considère opportune (*advisable*) ou indiquée (*expedient*).»

L'emploi du mot anglais «*expedient*» en conjonction avec le mot «*advisable*» augmente le pouvoir de la ville. «*Expedient*» est défini de la façon suivante dans le Shorter Oxford English Dictionary: «Avantageux; approprié, qui convient dans les circonstances ... utile, de bonne guerre, par opp. à juste ou de plein droit.»

Le paragraphe (2) (mod. par 1971, chap. 74, art. 9) de cet article n'exige pas que le conseil obtienne le consentement des électeurs pour aliéner un bien-fonds, sauf dans certaines circonstances énoncées dans le paragraphe et dont aucune n'est pertinente en l'espèce. L'article va plus loin en prévoyant que le conseil peut aliéner un bien-fonds sur lequel un immeuble d'habitation doit être construit pour un prix moindre que sa juste

valeur réelle à l'époque de la vente, ce qui indique que la législature entendait investir les municipalités de larges pouvoirs relativement à la vente de ces terrains.

À mon avis, il s'agit d'un cas d'espèce qui s'explique par la nature administrative plutôt que réglementaire de l'acte attaqué et par des dispositions habilitantes particulières. Du moins je ne crois pas que cette Cour ait entendu renverser le courant jurisprudentiel et doctrinal que j'ai décrit plus haut.

[Page 418]

Je pense que la vraie doctrine continue d'être celle qu'exposent René Dussault et Louis Borgeat dans une note que l'on trouve à la p. 558 de leur *Traité*, précité:

Il faut éviter... de situer la discrimination dans le contexte d'autres limitations du pouvoir réglementaire. En effet, même si la discrimination est souvent la manifestation de la mauvaise foi d'une autorité réglementaire et même si elle peut aussi contribuer à faire déclarer déraisonnable un règlement, elle n'en constitue pas moins une frontière qui vient limiter de façon originale l'exercice du pouvoir réglementaire. Dans *R. ex rel. St-Jean v. Knott*, (1944) O.W.N. 432, 435, le juge Rose, de la *High Court* d'Ontario, précise bien que l'irrationalité ne doit pas être confondue avec la discrimination: [TRADUCTION] «On prétend que le motif pour lequel les règlements sont déclarés invalides pour cause de discrimination repose sur le caractère déraisonnable de la discrimination; il s'ensuit que l'élimination du caractère déraisonnable comme motif de déclaration d'invalidité des règlements a pour effet d'éliminer la discrimination également. Je ne suis pas d'accord.» C'est aussi ce que reconnaît implicitement le juge Spence, de la Cour suprême du Canada, dans *The Corporation of the City of Ottawa v. The Royal Trust Co.*, [1964] R.C.S. 526, 550, lorsque, en obiter dictum, il affirme: [TRADUCTION] «En vertu du par. 4(1) de la Loi, le règlement doit être approuvé par la Commission municipale et cette condition a été remplie. Cette approbation, évidemment, n'a pas pour effet de rendre valide un règlement par ailleurs ultra vires ou discriminatoire (...)».

Il reste à mentionner un jugement favorable à la position de la Ville, *Re Bright and City of Langley* (1982), 131 D.L.R. (3d) 445, où le juge MacFarlane de la Cour suprême de Colombie-Britannique juge valide un règlement municipal qui comporte plusieurs analogies avec le Règlement 5156. Ce règlement, intitulé *A Bylaw to regulate the operation of Pool Halls and Games Rooms*, interdit entre autres l'accès des salles de jeu et d'amusement aux personnes âgées de moins de seize ans sauf quand elles sont accompagnées d'un parent ou d'un tuteur. Le juge MacFarlane décide que cette prohibition est *intra vires* à cause d'une disposition législative qui habilite le conseil municipal à réglementer cette sorte de commerce [TRADUCTION] «afin de protéger le public». Le juge MacFarlane avait aussi entendu une preuve relative à l'incidence de telles salles d'amusement sur la crimina-

[Page 419]

lité. Il distingue cette affaire-là d'un arrêt comme l'arrêt *Levy*, précité, au motif que dans *Levy* aucune législation n'habilitait la municipalité à faire des règlements pour la protection du public. Aux pages 450 et 451 il écrit:

[TRADUCTION] La différence qui existe entre ces affaires et la présente espèce tient à ce qu'en l'espèce le règlement ne vise pas une catégorie particulière de personnes, mais a été adopté pour le bénéfice et la protection de tous les résidents de la ville. Incidemment, il peut toucher les droits de certaines personnes de moins de seize ans, mais seulement si elles se présentent sans être accompagnées d'un parent ou d'un tuteur. On ne leur interdit pas d'entrer dans ces endroits, mais on prescrit la façon de s'y présenter. La manière d'exploiter un commerce peut être assujettie à une législation municipale valide.

À la page 451, il répond à l'argument fondé sur le pouvoir explicite de décréter un règlement de couvre-feu pour les moins de seize ans en écrivant que le règlement de couvre-feu a pour but de protéger les enfants et non le public.

Les conclusions du juge MacFarlane sont d'autant plus inattendues qu'une législation antérieure, abrogée en 1968, habilitait expressément le conseil municipal à interdire les salles de billard et autres établissements du même genre aux filles âgées de moins de dix-huit ans et aux garçons âgés de dix-huit ans ou moins.

Le seul commentaire que je puisse faire à propos de ce jugement, et je le fais avec les plus grands égards, c'est qu'il s'agit d'un jugement isolé avec les motifs duquel il m'est impossible d'être d'accord, même si je trouve le règlement fort raisonnable, dans le sens étroit du terme.

Pour ces raisons, je pense que l'art. 8 du Règlement 5156 est *ultra vires* et nul.

VII—La question constitutionnelle

Le motif d'illégalité invoqué par les intimés contre le Règlement 5156 et fondé sur la *Loi constitutionnelle de 1867* peut se résumer comme suit. Ce règlement serait de la même nature que *The Slot Machine Act, 1935* de l'Alberta, invalidée dans *Johnson v. Attorney General of Alberta*, [1954] R.C.S. 127, et *The Slot Machine Act, 1954* de l'Alberta invalidée dans *Regent Vending*

[Page 420]

Machines Ltd. v. Alberta Vending Machines Ltd. (1956), 6 D.L.R. (2d) 144. Il ne différerait pas non plus; pour l'essentiel, des Règlements 2223 et 2229 de la Ville, prohibant les jeux de boules et les jeux de bagatelle, abrogés par l'art. 13 du Règlement 5156 et eux-mêmes

déclarés inconstitutionnels par la Cour supérieure dans *Parkway Amusement Co. c. Cité de Montréal*, [1958] C.S. 209. Le règlement attaqué viserait à prohiber et en réalité, à criminaliser l'usage d'appareils de jeu que le Parlement du Canada a «décriminalisés» lorsque, par l'art. 10 de la *Loi de 1975 modifiant le droit criminel*, 1974-75-76 (Can.), chap. 93, il a modifié l'art. 180 du *Code criminel* à son par. (3), en excluant de la définition des «appareils à sous» «une machine automatique ou un appareil à sous qui ne donne en prix qu'une ou plusieurs parties gratuites». Le Règlement 5156 aurait pour fonction essentielle de prohiber le jeu dans un but de moralité publique et de pallier à ce que l'on estime être des lacunes créées dans le *Code criminel*, contrairement aux principes reconnus dans des arrêts comme *Westendorp c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 43, et aurait-on pu ajouter, *Goldwax c. Ville de Montréal*, [1984] 2 R.C.S. 525.

Ce motif d'illégalité ne doit être pris en considération que si on est d'avis que le Règlement 5156 est véritablement prohibitif. Et même alors, l'argument n'est pas nécessairement déterminant au plan constitutionnel. Mais si on conclut, comme je l'ai fait plus haut, que le Règlement 5156 ne prohibe ni les appareils d'amusement ni les salles d'amusement mais qu'il en réglemente l'usage et l'emplacement, l'argument constitutionnel perd tout fondement et la réfutation de cet argument pourrait s'arrêter ici.

Je crois cependant devoir ajouter quelques observations.

Même l'article 8 du Règlement, dont la forme est prohibitive et qui, pour les raisons mentionnées plus haut, est *ultra vires*, n'en est pas pour autant inconstitutionnel. Cette prohibition partielle forme une partie intégrante quoique divisible d'une réglementation d'ensemble qui porte sur le commerce et le zonage et qui est également adoptée à des fins de police pour la protection de la jeunesse et la prévention de la délinquance. Or la réglementation

[Page 421]

d'un commerce local, le zonage, la protection de la jeunesse et la prévention du crime sont tous des domaines qui relèvent de l'autorité de la province: *Citizens Insurance Co. v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96; *Bédard v. Dawson*, [1923] R.C.S. 681, le juge Idington à la p. 684; *Reference re the Adoption Act*, [1938] R.C.S. 398, sir Lyman Duff à la p. 403; *Di Iorio c. Gardien de la Prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152, le juge Dickson aux pp. 213 à 215; *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1978] 2 R.C.S. 662, le juge Ritchie à la p. 691;

Procureur général du Canada et Dupond c. Ville de Montréal, [1978] 2 R.C.S. 770; *Procureur général du Québec c. Lechasseur*, [1981] 2 R.C.S. 253, le juge en chef Laskin aux pp. 259 et 260; *Schneider c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 112, le juge Dickson à la p. 132.

Au surplus, les appareils d'amusement visés par le Règlement 5156 sont, selon la définition de l'art. 2, des dispositifs d'amusement permis par la loi et les amusements auxquels ils permettent de se livrer sont en eux-mêmes parfaitement innocents, sur le plan de la moralité publique comme à d'autres points de vue. Avec ce règlement on est loin d'une tentative de réprimer la prostitution comme dans *Westendorp*, précité et *Goldwax*, précité. Je crois que l'on est loin aussi d'une tentative d'interdire, même aux jeunes, le jeu considéré comme un vice et sous l'aspect du droit criminel, ainsi que l'ont jugé trois juges sur sept dans l'arrêt *Johnson*, précité. Cet arrêt demeure somme toute assez peu décisif quant à la qualification de la législation qui s'y trouvait en litige. Son autorité a cependant continué d'être retenue par cette Cour dans l'affaire *Nova Scotia Board of Censors*, précité, aux pp. 698 et 699, lorsqu'une loi provinciale reproduit les dispositions du *Code criminel*.

Je rejetterais le motif d'illégalité fondé sur la *Loi constitutionnelle de 1867*.

VIII—Conclusions

Le pourvoi de la Ville est rejeté en ce qui a trait à l'arrêt de la Cour d'appel relatif à la requête de l'intimée Arcade.

En ce qui a trait à l'arrêt de la Cour d'appel relatif à la requête des intimés Hountainhead et autres, le pourvoi de la Ville est accueilli en partie,

[Page 422]

l'arrêt de la Cour d'appel est infirmé en partie et le jugement de la Cour supérieure est rétabli en partie: la requête de Fountainhead et autres en annulation du Règlement 5156 est rejetée sauf quant à l'art. 8 et l'al. D de l'art. 12. L'article 8 et l'al. D de l'art. 12 du Règlement 5156 sont déclarés *ultra vires* et nuls.

Une réponse négative est donnée à la question constitutionnelle.

Arcade a droit à ses dépens dans toutes les cours.

Fountainhead et autres ont droit à leurs dépens en Cour d'appel et en Cour supérieure mais, en cette Cour, Fountainhead et autres et la Ville paieront chacun leurs frais.

Il n'y aura pas d'adjudication de dépens pour ou contre le mis en cause et l'intervenant.

Pourvoi de la Ville relatif à la requête de l'intimée Arcade Amusements Inc. rejeté. Pourvoi de la Ville relatif à la requête des intimés Fountainhead Fun Centres Ltd. et autres accueilli en partie.

Procureurs de l'appelante: Péloquin, Badeaux, Allard & Lacroix, Montréal.

Procureurs de l'intimée Arcade Amusements Inc.: Phillips, Halperin, Montréal.

Procureurs des intimés The Fountainhead Fun Centres Ltd., Nivel Sales (1969) Limited, Boules de Miel Carnaval Inc. et Louis Zuckerman: Clarkson, Tétrault, Montréal.

Procureurs du mis en cause: Jean-K. Samson, Odette Laverdière, Ste-Foy; Boissonneault, Roy & Poulin, Ste-Foy.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada: R. Tassé, Ottawa.