

**Shell Canada Products Limited** *Appellant*

v.

**City of Vancouver** *Respondent*

and

**The Attorney General of Canada, the  
Attorney General for Ontario and the  
Attorney General of Quebec** *Interveners*

INDEXED AS: SHELL CANADA PRODUCTS LTD. v.  
VANCOUVER (CITY)

File No.: 22789.

1993: April 27; 1994: February 24.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
BRITISH COLUMBIA

*Municipal law — Municipal resolutions — Validity —  
Vancouver passing resolutions that it would not do busi-  
ness with Shell until Shell “completely withdraws from  
South Africa” — Whether actions of city council as  
embodied in resolutions reviewable — Whether resolu-  
tions ultra vires city in that they do not relate to a  
municipal purpose — Whether resolutions constitute  
unauthorized discrimination — Vancouver Charter,  
S.B.C. 1953, c. 55.*

The appellant is a subsidiary of Shell Canada Ltd. and  
is involved in retail and wholesale marketing of petro-  
leum products in Vancouver. It was periodically invited  
to tender bids for municipal contracts to supply petro-  
leum products until Vancouver City Council passed res-  
olutions that the City would not do business with Shell  
Canada “until Royal Dutch/Shell completely withdraws  
from South Africa”. Vancouver purchases petroleum  
products from another company which, through one of  
its subsidiaries, also does business with South Africa.  
The British Columbia Supreme Court quashed the reso-

**Produits Shell Canada Limitée** *Appelante*

c.

<sup>a</sup> **Ville de Vancouver** *Intimée*

et

<sup>b</sup> **Le procureur général du Canada, le  
procureur général de l'Ontario et le  
procureur général du Québec** *Intervenants*

<sup>c</sup> RÉPERTORIÉ: PRODUITS SHELL CANADA LTÉE c.  
VANCOUVER (VILLE)

Nº du greffe: 22789.

1993: 27 avril; 1994: 24 février.

<sup>d</sup> Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest,  
L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin,  
Iacobucci et Major.

<sup>e</sup> EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-  
BRITANNIQUE

*Droit municipal — Résolutions municipales — Vali-  
dité — La ville de Vancouver a décidé, par voie de réso-  
lutions, qu'elle s'abstiendrait de traiter avec Shell jus-  
qu'à ce que celle-ci «se retire complètement de l'Afrique  
du sud» — Les actes du conseil municipal que représen-  
tent les résolutions adoptées peuvent-ils faire l'objet  
d'un contrôle? — Les résolutions excèdent-elles la com-  
pétence de la ville en ce sens qu'elles n'ont pas trait à  
un objet municipal? — Les résolutions constituent-elles  
une forme de discrimination non autorisée? — Vancou-  
ver Charter, S.B.C. 1953, ch. 55.*

<sup>h</sup> L'appelante, une filiale de Shell Canada Ltée, fait, à  
Vancouver, le commerce de détail et de gros de produits  
pétroliers. Avant que le conseil municipal de la ville de  
Vancouver n'adopte des résolutions selon lesquelles la  
ville cesserait de traiter avec Shell Canada jusqu'à ce  
que le groupe Royal Dutch-Shell «se retire complète-  
ment de l'Afrique du Sud», l'appelante était périodique-  
ment invitée à présenter des soumissions en vue de con-  
clure des contrats avec la municipalité pour la fourniture  
de produits pétroliers. La ville de Vancouver achète des  
produits pétroliers à une autre société, qui, par l'entre-  
mise d'une filiale, fait également affaire avec l'Afrique  
du Sud. La Cour suprême de la Colombie-Britannique a  
annulé les résolutions pour le motif qu'elles excédaient

lutions as being *ultra vires* the municipality. The Court of Appeal reversed the judgment.

*Held* (Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier and McLachlin JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

*Per* La Forest, Sopinka, Cory, Iacobucci and Major JJ.: In passing the resolutions the City was clearly purporting to exercise its statutory powers, and such exercise is reviewable to the extent of determining whether the actions are *intra vires*. Generally, a municipal authority is authorized to act only for municipal purposes. Municipal purposes include those that are compatible with the purpose and objects of the enabling statute. Any ambiguity or doubt is to be resolved in favour of the citizen, especially when the grant of power contended for is out of the usual range. The explicit purpose of the resolutions at issue here is to influence Shell to divest itself of its South African holdings by expressing moral outrage against the apartheid regime and to join the alleged international boycott of its subsidiaries and products until Shell "completely withdraws from South Africa". Vancouver was seeking to use its powers to do business to affect matters in another part of the world, a purpose which is directed at matters outside the City's territorial limits. Under the *Vancouver Charter*, Council "may provide for the good rule and government of the city". This places a territorial limit on Council's jurisdiction. While Council can have regard for matters beyond its boundaries in exercising its powers, any action taken in so doing must have as its purpose benefit to the citizens of the City. The Charter expressly provides for activities in which Council may engage outside the City's limits even when such activities clearly redound to the benefit of its inhabitants. The sections of the Charter which give the City power to engage in commercial, industrial or business undertakings, acquire such personal property as may be required for its purposes, and "do all such things as are incidental or conducive to the exercise of the allotted powers" are general sections found in most if not all municipal Acts which must be construed subject to the limitations imposed by the purpose of the statute as a whole. Any powers implied from their general language must be restricted to municipal purposes and cannot extend to include the imposition of a boycott based on matters external to the interests of the citizens of the municipality.

la compétence de la municipalité. La Cour d'appel a infirmé ce jugement.

*Arrêt* (le juge en chef Lamer et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier et McLachlin sont dissidents): Le pourvoi est accueilli.

Les juges La Forest, Sopinka, Cory, Iacobucci et Major: En adoptant les résolutions, la ville a de toute évidence voulu exercer ses pouvoirs légaux et cet exercice peut faire l'objet d'un contrôle dans la mesure où il s'agit de déterminer si elle a agi dans les limites de sa compétence. En général, une municipalité n'est autorisée à agir que pour des fins municipales. Les fins municipales comprennent notamment celles qui sont compatibles avec le but et les objets de la loi habilitante. Tout doute ou toute ambiguïté doit profiter au citoyen, particulièrement lorsque le pouvoir que l'on prétend avoir sort de l'ordinaire. Les résolutions ici en cause visent explicitement à inciter Shell à se départir de ses investissements en Afrique du Sud, en réprouvant le régime d'apartheid et en prenant part au prétendu boycottage international de ses produits et filiales jusqu'à ce qu'elle «se retire complètement de l'Afrique du Sud». La ville de Vancouver cherchait à utiliser ses pouvoirs de faire des affaires pour exercer une influence dans une autre partie du monde, un objectif qui touche à des situations existant en dehors des limites territoriales de la ville. Aux termes de la Charte de Vancouver, le conseil «peut pourvoir au bon gouvernement de la ville». Cela circonscrit territorialement la compétence du conseil. Dans l'exercice de ses pouvoirs, le conseil peut certes tenir compte de situations existant en dehors de ses limites territoriales, mais, ce faisant, ses actions doivent toujours avoir pour objet de profiter aux citoyens. La Charte prévoit expressément les activités dans lesquelles le conseil peut s'engager en dehors des limites territoriales de la ville, même lorsque ces activités profitent manifestement aux citoyens. Les articles de la Charte qui habilite la ville à s'engager dans des entreprises commerciales ou industrielles, à acquérir les biens meubles nécessaires à la réalisation de ses objets et à «accomplir toute chose accessoire ou favorable à l'exercice [des] pouvoirs [qui lui sont attribués]» sont des dispositions générales qui figurent dans la plupart sinon dans la totalité des lois municipales et qui doivent être interprétées sous réserve des restrictions imposées par l'objet de la loi prise dans son ensemble. Tous pouvoirs qui découlent implicitement de la formulation générale de ces dispositions doivent se limiter à des objets municipaux et ne peuvent aller jusqu'à inclure l'imposition d'un boycottage fondée sur des motifs étrangers aux intérêts des citoyens.

Even if there were a municipal purpose, the resolutions constitute unauthorized discrimination. While discrimination for commercial or business reasons is a power that is incidental to the powers to carry on business or acquire property, considerations relating to the political policy of a foreign state are not so essential to the exercise of enumerated powers as to be implied. Discrimination of the kind involved here is not only not authorized by the *Vancouver Charter*, but arguably is prohibited by it.

*Per* Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier and McLachlin J.J. (dissenting): The doctrine that procurement powers are immune from judicial review should not apply to municipalities. If a municipality's power to spend public money is exercised for improper purposes or in an improper manner, the conduct of the municipality should be subject to judicial review. While it is important that abuses of power are checked, however, it is also important that the courts not unduly confine municipalities in the responsible exercise of the powers which the legislature has conferred on them. Courts must respect the responsibility of elected municipal bodies to serve the people who elected them and exercise caution to avoid substituting their views of what is best for the citizens for those of municipal councils. In cases where powers are not expressly conferred but may be implied, courts must be prepared to adopt the "benevolent construction" which this Court referred to in *Greenbaum*, and confer the powers by reasonable implication. Such a generous, deferential approach to municipal powers will aid the efficient functioning of municipal bodies and avoid the costs and uncertainty attendant on excessive litigation. It is also arguably more in keeping with the true nature of modern municipalities, and with the flexible, more deferential approach this Court has adopted in recent cases to the judicial review of administrative agencies.

The resolutions not to do business with Shell until it stops trading with South Africa can clearly be defended under the City's power to engage in commercial and business activities. Improper purposes cannot be said to have rendered the otherwise legitimate decision invalid, since the City's motives did not exceed the powers conferred on it. The *Vancouver Charter* empowers Council to "provide for the good rule and government of the city". Council may properly take measures related to fostering and maintaining a sense of community identity and pride, and among such measures may be found

Même s'il existait un objet municipal, les résolutions constitueraient une forme de discrimination non autorisée. Quoique le pouvoir d'établir des distinctions pour des motifs commerciaux ou d'affaires soit accessoire aux pouvoirs d'exploiter une entreprise ou d'acquérir des biens, des considérations relatives à la politique d'un État étranger ne sont pas essentielles à l'exercice de pouvoirs énumérés au point d'être implicites. Non seulement la Charte de Vancouver n'autorise pas le genre de discrimination dont il est question en l'espèce, mais encore, pourrait-on soutenir, elle l'interdit.

*Le* juge en chef Lamer et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier et McLachlin (dissidents): Le principe voulant que les pouvoirs d'approvisionnement échappent au contrôle judiciaire ne devrait pas s'appliquer aux municipalités. Si une municipalité exerce son pouvoir de dépenser les deniers publics à des fins ou d'une manière illégitimes, sa conduite devrait alors être assujettie au contrôle judiciaire. Bien qu'il importe que les abus de pouvoir soient réprimés, il est aussi important que les tribunaux ne limitent pas indûment les municipalités dans l'exercice responsable des pouvoirs dont le législateur les a investies. Les tribunaux doivent respecter la responsabilité qu'ont les conseils municipaux élus de servir leurs électeurs et prendre garde de substituer à l'opinion de ces conseils leur propre avis quant à ce qui est dans le meilleur intérêt des citoyens. Dans les cas où il n'y a pas d'attribution expresse de pouvoirs, mais où ceux-ci peuvent être implicites, les tribunaux doivent se montrer prêts à adopter l'interprétation «bienveillante» évoquée par notre Cour dans l'arrêt *Greenbaum* et à conférer les pouvoirs par déduction raisonnable. Pareille interprétation libérale et circonspecte des pouvoirs municipaux favorisera l'efficacité des conseils municipaux tout en permettant d'éviter les frais et l'incertitude que comporte le recours excessif aux tribunaux. On peut également soutenir qu'elle s'accorde davantage avec la véritable nature des municipalités modernes et avec la méthode souple et plus circonspecte que notre Cour a adoptée dans sa jurisprudence récente en ce qui concerne le contrôle judiciaire d'organismes administratifs.

Les résolutions de s'abstenir de traiter avec Shell jusqu'à ce qu'elle mette fin à ses relations commerciales avec l'Afrique du Sud peuvent nettement se justifier par le pouvoir de la ville de se livrer à des activités commerciales. On ne saurait affirmer que des objets illégitimes sont venus invalider une décision par ailleurs légitime, puisque les motifs de la ville n'excédaient pas les pouvoirs qui lui ont été conférés. La Charte de Vancouver habilite le conseil à «pourvoir au bon gouvernement de la ville». Le conseil peut à bon droit prendre des mesures visant à favoriser et à maintenir un sentiment

community expression of disapproval or approval of different types of conduct. Provisions in municipal Acts for the "good government" or general welfare of the citizens, far from being mere surplusage, originated in the desire of legislatures to prevent the decisions of municipal councillors being struck down by the courts. Furthermore, many other municipalities interpret their mandate broadly.

The resolutions discriminate against Shell, but that discrimination is authorized by the *Vancouver Charter*. While discrimination in the granting of licences, taxes and municipal privileges is generally viewed as requiring express authorization by the empowering legislation, the presumption regarding the exercise of a municipality's business powers is that the municipality has the power to make distinctions between citizens and firms on a wide variety of grounds. The power to discriminate in the exercise of municipal business powers is thus readily inferred from general language authorizing a city to do business and to act for the good rule and government of the city. This language encompasses not only the provision of basic services to the inhabitants of the municipality, but extends to the expression by the city on behalf of its citizens of approval or disapproval of conduct, whether within the city or outside its boundaries.

While the resolutions may have an international aspect, they are in pith and substance municipal legislation and hence constitutional. With respect to s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, assuming a corporation can invoke the right of free expression, the infringement alleged is so trivial as not to merit serious scrutiny.

### Cases Cited

By Sopinka J.

**Followed:** *R. v. Lewisham London Borough Council, ex parte Shell UK Ltd.*, [1988] 1 All E.R. 938; **distinguished:** *Hignell v. City of Winnipeg*, [1933] 3 W.W.R. 193; **referred to:** *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Welbridge Holdings Ltd. v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] S.C.R. 957; *Wiswell v. Metro-*

d'identité et de fierté collectives, parmi lesquelles peuvent figurer l'expression par la collectivité de son approbation ou de sa désapprobation de différents types de conduite. Les dispositions relatives au «bon gouvernement» ou au bien-être général des citoyens qui figurent dans les lois municipales, loin d'être simplement superfétatoires, procèdent de la volonté des assemblées législatives d'empêcher que les décisions de conseillers municipaux soient invalidées par les tribunaux. De plus, bien d'autres municipalités donnent une interprétation large à leur mandat.

Les résolutions sont discriminatoires à l'égard de Shell, mais cette discrimination est autorisée par la Charte de Vancouver. Bien que la discrimination en matière de délivrance de permis, de taxation et d'attribution de privilèges municipaux soit généralement considérée comme requérant une autorisation expresse de la loi habilitante, la présomption relative à l'exercice par une municipalité de ses pouvoirs en matière commerciale veut qu'elle soit habilitée à établir des distinctions entre des citoyens et des sociétés pour des motifs très divers. Il est donc facile de déduire, de termes généraux autorisant une ville à exercer des activités commerciales et à prendre des mesures pour son bon gouvernement, que cette ville est habilitée à établir des distinctions dans l'exercice de ses pouvoirs en matière commerciale. Cela englobe non seulement la fourniture de services essentiels aux habitants de la municipalité, mais également le fait pour la ville d'exprimer au nom de ses habitants son approbation ou sa désapprobation d'une conduite donnée, peu importe que celle-ci soit adoptée dans la ville ou à l'extérieur de celle-ci.

Bien que les résolutions puissent comporter un aspect international, elles constituent, de par leur caractère véritable, des mesures législatives municipales et sont donc constitutionnelles. En ce qui concerne l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, à supposer qu'une société puisse invoquer le droit à la liberté d'expression, la violation alléguée est tellement insignifiante qu'elle ne mérite pas qu'on s'y arrête sérieusement.

### Jurisprudence

Citée par le juge Sopinka

**Arrêt suivi:** *R. c. Lewisham London Borough Council, ex parte Shell UK Ltd.*, [1988] 1 All E.R. 938; **distinction d'avec l'arrêt:** *Hignell c. City of Winnipeg*, [1933] 3 W.W.R. 193; **arrêts mentionnés:** *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Welbridge Holdings Ltd. c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971]

*politan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] S.C.R. 512; *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674; *Rogers v. City of Toronto* (1915), 33 O.L.R. 89; *City of Toronto v. Miller Paving Ltd.* (1964), 49 D.L.R. (2d) 214, leave to appeal refused, [1965] S.C.R. ix; *R. v. Sharma*, [1993] 1 S.C.R. 650; *Gershman v. Manitoba Vegetable Producers' Marketing Board*, [1976] 4 W.W.R. 406; *Re Taylor and the City of Winnipeg* (1896), 11 Man. R. 420; *Re Gulf Canada Ltd. and City of Vancouver* (1981), 130 D.L.R. (3d) 146.

By McLachlin J. (dissenting)

*Haggerty v. City of Victoria* (1895), 4 B.C.R. 163; *Rogers v. City of Toronto* (1915), 33 O.L.R. 89; *Re Midnorthern Appliances Industries Corp. and Ontario Housing Corp.* (1977), 17 O.R. (2d) 290; *Transhelter Group Inc. v. Committee on Works and Operations* (1984), 27 M.P.L.R. 244; *Re Webb and Ontario Housing Corp.* (1978), 93 D.L.R. (3d) 187; *Przyiazniuk v. Regional Municipality of Hamilton-Wentworth* (1985), 10 O.A.C. 208; *Re Ainsworth Electric Co. and Board of Governors of Exhibition Place* (1987), 58 O.R. (2d) 432; *Associated Respiratory Services Inc. v. British Columbia (Purchasing Commission)* (1992), 70 B.C.L.R. (2d) 57; *Peter Kiewit Sons Co. v. Richmond (City)* (1992), 11 M.P.L.R. (2d) 110; *Merritt v. City of Toronto* (1895), 22 O.A.R. 205; *City of Hamilton v. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 S.C.R. 239; *Re Howard and City of Toronto* (1928), 61 O.L.R. 563; *Associated Picture Houses, Ltd. v. Wednesbury Corp.*, [1948] 1 K.B. 223; *Kuchma v. Rural Municipality of Tache*, [1945] S.C.R. 234; *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674; *City of Prince George v. Payne*, [1978] 1 S.C.R. 458; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722; *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324; *Domtar Inc. v. Quebec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 S.C.R. 756; *Teamsters Union, Local 938 v. Massicotte*, [1982] 1 S.C.R. 710; *Galloway v. Mayor and Commonalty of London* (1866), L.R. 1 H.L. 34; *Lamb v. Town of Estevan* (1922), 16 Sask. L.R. 220; *Re Burns and Township of Haldimand* (1965), 52 D.L.R. (2d) 101; *R. v. Lewisham Borough Council, ex parte Shell UK Ltd.*, [1988] 1 All E.R. 938; *Thorne's Hardware Ltd. v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 106; *Mounterbrooke Inc. v. City of Montreal*, [1963] R.L. 28; *Re Foster and Township of Raleigh* (1910), 22 O.L.R. 26; *Smith v. White City (Village)* (1989), 81 Sask. R. 79;

R.C.S. 957; *Wiswell c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] R.C.S. 512; *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674; *Rogers c. City of Toronto* (1915), 33 O.L.R. 89; *City of Toronto c. Miller Paving Ltd.* (1964), 49 D.L.R. (2d) 214, autorisation de pourvoi refusée, [1965] R.C.S. ix; *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650; *Gershman c. Manitoba Vegetable Producers' Marketing Board*, [1976] 4 W.W.R. 406; *Re Taylor and the City of Winnipeg* (1896), 11 Man. R. 420; *Re Gulf Canada Ltd. and City of Vancouver* (1981), 130 D.L.R. (3d) 146.

Citée par le juge McLachlin (dissidente)

*Haggerty c. City of Victoria* (1895), 4 B.C.R. 163; *Rogers c. City of Toronto* (1915), 33 O.L.R. 89; *Re Midnorthern Appliances Industries Corp. and Ontario Housing Corp.* (1977), 17 O.R. (2d) 290; *Transhelter Group Inc. c. Committee on Works and Operations* (1984), 27 M.P.L.R. 244; *Re Webb and Ontario Housing Corp.* (1978), 93 D.L.R. (3d) 187; *Przyiazniuk c. Regional Municipality of Hamilton-Wentworth* (1985), 10 O.A.C. 208; *Re Ainsworth Electric Co. and Board of Governors of Exhibition Place* (1987), 58 O.R. (2d) 432; *Associated Respiratory Services Inc. c. British Columbia (Purchasing Commission)* (1992), 70 B.C.L.R. (2d) 57; *Peter Kiewit Sons Co. c. Richmond (City)* (1992), 11 M.P.L.R. (2d) 110; *Merritt c. City of Toronto* (1895), 22 O.A.R. 205; *City of Hamilton c. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 R.C.S. 239; *Re Howard and City of Toronto* (1928), 61 O.L.R. 563; *Associated Picture Houses, Ltd. c. Wednesbury Corp.*, [1948] 1 K.B. 223; *Kuchma c. Rural Municipality of Tache*, [1945] R.C.S. 234; *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674; *Ville de Prince George c. Payne*, [1978] 1 R.C.S. 458; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722; *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324; *Domtar Inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 R.C.S. 756; *Syndicat des camionneurs, section locale 938 c. Massicotte*, [1982] 1 R.C.S. 710; *Galloway c. Mayor and Commonalty of London* (1866), L.R. 1 H.L. 34; *Lamb c. Town of Estevan* (1922), 16 Sask. L.R. 220; *Re Burns and Township of Haldimand* (1965), 52 D.L.R. (2d) 101; *R. c. Lewisham Borough Council, ex parte Shell UK Ltd.*, [1988] 1 All E.R. 938; *Thorne's Hardware Ltd. c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 106; *Mounterbrooke Inc. c. City of Montreal*, [1963] R.L. 28; *Re Foster and Township of Raleigh* (1910), 22 O.L.R. 26;

*Baird v. Corporation of the District of Oak Bay* (1982), 21 M.P.L.R. 278; *Wheeler v. Leicester City Council*, [1985] A.C. 1054; *R. v. Sharma*, [1993] 1 S.C.R. 650; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; *Hignell v. City of Winnipeg*, [1933] 3 W.W.R. 193.

### Statutes and Regulations Cited

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 2, 15.  
*Constitution Act, 1867*, s. 91(2).  
*Local Government Act 1972* (U.K.), 1972, c. 70, s. 135.  
*Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, c. 290, s. 223.  
*Race Relations Act 1976* (U.K.), 1976, c. 74, s. 71.  
*Vancouver Charter*, S.B.C. 1953, c. 55, ss. 137 [rep. & sub. 1965, c. 68, s. 18; am. 1974, c. 104, s. 30], 148, 151, 153, 188, 189, 190, 199, 203, 272 [am. 1977, c. 40, s. 52; am. 1985, c. 89, s. 5].

### Authors Cited

Arrowsmith, Sue. *Government Procurement and Judicial Review*. Toronto: Carswell, 1988.  
 Makuch, Stanley M. *Canadian Municipal and Planning Law*. Toronto: Carswell, 1983.  
 McDonald, Ann. "In the Public Interest: Judicial Review of Local Government" (1983), 9 *Queen's L.J.* 62.  
 Rogers, Ian MacFee. *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1971 (looseleaf).

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1991), 57 B.C.L.R. (2d) 345, 81 D.L.R. (4th) 353, [1991] 6 W.W.R. 319, 6 M.P.L.R. (2d) 109, 3 B.C.A.C. 310, 7 W.A.C. 310, supplementary reasons (1991), 58 B.C.L.R. (2d) 285, 84 D.L.R. (4th) 157, [1991] 6 W.W.R. 325, 6 M.P.L.R. (2d) 109, at p. 116, 3 B.C.A.C. 310, at p. 314, 7 W.A.C. 310, at p. 314, reversing a decision of Maczko J. (1990), 46 B.C.L.R. (2d) 346, 70 D.L.R. (4th) 374, 49 M.P.L.R. 185, quashing resolutions passed by the City of Vancouver. Appeal allowed, Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier and McLachlin JJ. dissenting.

David W. Donohoe and John G. Mendes, for the appellant.

Terrance R. Bland, for the respondent.

*Smith c. White City (Village)* (1989), 81 Sask. R. 79; *Baird c. Corporation of the District of Oak Bay* (1982), 21 M.P.L.R. 278; *Wheeler c. Leicester City Council*, [1985] A.C. 1054; *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650; *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; *Hignell c. City of Winnipeg*, [1933] 3 W.W.R. 193.

### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 2, 15.  
*Local Government Act 1972* (R.-U.), 1972, ch. 70, art. 135.  
*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(2).  
*Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 290, art. 223.  
*Race Relations Act 1976* (R.-U.), 1976, ch. 74, art. 71.  
*Vancouver Charter*, S.B.C. 1953, ch. 55, art. 137 [abr. & rempl. 1965, ch. 68, art. 18; mod. 1974, ch. 104, art. 30], 148, 151, 153, 188, 189, 190, 199, 203, 272 [mod. 1977, ch. 40, art. 52; mod. 1985, ch. 89, art. 5].

### Doctrines citées

Arrowsmith, Sue. *Government Procurement and Judicial Review*. Toronto: Carswell, 1988.  
 Makuch, Stanley M. *Canadian Municipal and Planning Law*. Toronto: Carswell, 1983.  
 McDonald, Ann. «In the Public Interest: Judicial Review of Local Government» (1983), 9 *Queen's L.J.* 62.  
 Rogers, Ian MacFee. *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1971 (feuilles mobiles).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1991), 57 B.C.L.R. (2d) 345, 81 D.L.R. (4th) 353, [1991] 6 W.W.R. 319, 6 M.P.L.R. (2d) 109, 3 B.C.A.C. 310, 7 W.A.C. 310, motifs supplémentaires (1991), 58 B.C.L.R. (2d) 285, 84 D.L.R. (4th) 157, [1991] 6 W.W.R. 325, 6 M.P.L.R. (2d) 109, à la p. 116, 3 B.C.A.C. 310, à la p. 314, 7 W.A.C. 310, à la p. 314, qui a infirmé une décision du juge Maczko (1990), 46 B.C.L.R. (2d) 346, 70 D.L.R. (4th) 374, 49 M.P.L.R. 185, annulant des résolutions adoptées par la ville de Vancouver. Pourvoi accueilli, le juge en chef Lamer et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier et McLachlin sont dissidents.

David W. Donohoe et John G. Mendes, pour l'appelante.

Terrance R. Bland, pour l'intimée.

*Yvonne E. Milosevic*, for the intervener the Attorney General of Canada.

*M. David Lepofsky*, for the intervener the Attorney General for Ontario.

*Françoise Saint-Martin*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

The reasons of Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier and McLachlin JJ. were delivered by

MCLACHLIN J. (dissenting) — This appeal raises the issue of whether the elected representatives of a municipality may vote to refuse to give the municipality's business to a firm because of the conduct of the firm outside the municipality.

The facts are simple. In 1989 the Council of the City of Vancouver passed two resolutions (the "Resolutions"): first, not to do business with Shell Canada and Royal Dutch/Shell as long as Shell continues to do business in South Africa; and second, to declare the City a "Shell Free" zone until such time as Shell should disinvest from South Africa. At the time, apartheid was the legal regime in South Africa. The legalized discrimination which that regime sustained was abhorrent to many Canadians. Nations throughout the world had imposed trade embargoes against South Africa in protest against the regime. Canada was among those nations. Shell, however, continued to do business with South Africa, supplying it with fuel and other products vital to its economy. In particular, Shell was exporting sulphur to South Africa through the port of Vancouver. Many Vancouverites found this conduct to be offensive.

A delegation of citizens made representations to City Council seeking support for a boycott against Shell. On September 12, 1989, Council considered the matter. The councillors heard representations from people supporting the boycott. It also heard representations and received a brief from Shell Canada's representative, arguing against the boycott. Council was told that approximately 30 cities

*Yvonne E. Milosevic*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

*M. David Lepofsky*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

*Françoise Saint-Martin*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Version française des motifs du juge en chef Lamer et des juges L'Heureux-Dubé, Gonthier et McLachlin rendus par

LE JUGE MCLACHLIN (dissidente) — Le présent pourvoi soulève la question de savoir si les représentants élus d'une municipalité peuvent décider, par vote, que celle-ci ne fera pas affaire avec une société en raison de sa conduite à l'extérieur de la municipalité.

Les faits sont simples. En 1989, le conseil de la ville de Vancouver a adopté deux résolutions (les «résolutions»): la première voulant que la ville s'abstienne de traiter avec Shell Canada et le groupe Royal Dutch-Shell tant que Shell ferait des affaires en Afrique du Sud, et la seconde voulant que Vancouver soit une zone «sans Shell» jusqu'à ce que cette dernière se départisse de ses investissements en Afrique du Sud. À l'époque, l'apartheid était le régime légal en Afrique du Sud. La discrimination légalisée que maintenait ce régime répugnait à bien des Canadiens. En signe de protestation, des nations du monde entier, dont le Canada, avaient suspendu leurs opérations commerciales avec l'Afrique du Sud. Shell a toutefois continué de faire affaire avec ce pays en lui fournissant du carburant et d'autres produits essentiels à son économie. En particulier, Shell exportait du soufre vers l'Afrique du Sud depuis le port de Vancouver, ce qui choquait bien des Vancouverois.

Une délégation de citoyens a fait des démarches auprès du conseil municipal pour qu'il appuie le boycottage de Shell. Le 12 septembre 1989, le conseil s'est penché sur la question. Les conseillers ont entendu les observations des partisans du boycott. Ils ont également entendu les observations et reçu un dossier d'un représentant de Shell Canada qui s'opposait au boycottage. On a indiqué au con-

had adopted a preferential purchasing policy boycotting Shell products. After hearing both sides of the issue, the elected representatives of the government of the City of Vancouver passed the Resolutions impugned on this appeal.

The City's refusal to do business with Shell, standing alone, is not attacked, nor could it be. The City undoubtedly possesses a general power to buy its fuel from whomever it chooses. It is the reasons or motives for choosing not to deal with Shell which are attacked. They are attacked on the ground that they relate to the conduct of Shell outside the City, and hence to matters that are irrelevant to municipal concerns. The decision not to deal with Shell, valid in itself, is said to become invalid because it was made for purposes which are beyond the power of the City.

As will become apparent, I take the view that this case requires us to consider the appropriate approach to judicial review of municipal decisions. Broadly speaking, two approaches may be drawn from the cases: a narrow confining approach, and a broader more deferential approach. My colleague Justice Sopinka, as I understand his reasons, takes a narrow view of municipal powers and a strict approach to judicial review of municipal decisions. I advocate a more generous view of municipal powers and a more deferential approach to judicial review. In my view, the latter approach is the better of the two, having regard both to the authorities and to the modern conception of cities and municipalities.

Like Sopinka J., I view the central questions on this appeal as whether the Resolutions are beyond the powers of the City of Vancouver, and whether the Resolutions constitute unauthorized discrimination. Before considering these specific issues, however, I think it appropriate to address the availability of review in this case and the standard to be applied.

seil qu'une trentaine de villes avaient adopté, en matière d'achats, une politique préférentielle boycottant les produits Shell. Après avoir écouté les deux points de vue, les élus de la ville de Vancouver ont adopté les résolutions contestées en l'espèce.

Le refus de la ville de faire affaire avec Shell n'est pas en tant que tel attaqué, ni ne saurait l'être. La ville a sans aucun doute le pouvoir général d'acheter son carburant de qui elle veut. Ce sont les raisons ou les motifs de la décision de ne pas traiter avec Shell qui sont contestés parce qu'ils concernent la conduite de Shell à l'extérieur de la ville et qu'ils se rapportent donc à des questions étrangères aux préoccupations municipales. On prétend donc que la décision, valide en soi, de ne pas traiter avec Shell est devenue invalide du fait qu'elle a été prise à des fins excédant la compétence de la ville.

Comme nous allons le constater, j'estime qu'il nous faut en l'espèce examiner la façon dont il convient d'aborder le contrôle judiciaire des décisions d'une municipalité. D'une manière générale, deux modes d'interprétation se dégagent de la jurisprudence: l'interprétation étroite et restrictive et l'interprétation large fondée sur une plus grande retenue. Si je comprends bien ses motifs, mon collègue le juge Sopinka adopte une interprétation étroite des pouvoirs municipaux et aborde de manière stricte le contrôle judiciaire de décisions municipales. Je préfère une perception plus libérale des pouvoirs municipaux et une plus grande retenue dans la façon d'aborder le contrôle judiciaire. À mon avis, cette dernière interprétation est la meilleure des deux, compte tenu à la fois de la doctrine et de la jurisprudence ainsi que de la conception moderne des villes et des municipalités.

À l'instar du juge Sopinka, je suis d'avis que les questions fondamentales qui se posent en l'espèce sont celles de savoir si les résolutions en cause excèdent les pouvoirs de la ville de Vancouver et si ces résolutions constituent une forme de discrimination non autorisée. Je crois toutefois qu'avant d'examiner ces questions précises, il convient de s'interroger sur la possibilité d'un contrôle en l'espèce et sur la norme à appliquer.



A. The Availability and Standard of Judicial Review

1. *Are the Resolutions Subject to Judicial Review?*

The first Resolution embodies a decision not to do business with Shell. The second declares Vancouver "Shell Free" until Shell disinvests from South Africa. While the second Resolution is more vague than the first, the gravamen of Shell's complaint is that the City voted not to do business with it. The complaint, in essence, is that the City voted not to enter into contracts for the purchase of fuel with Shell.

There is a long line of cases in Canada holding that the purchasing decisions of a municipality, referred to as the procurement power, are immune from judicial review: *Haggerty v. City of Victoria* (1895), 4 B.C.R. 163 (S.C.); *Rogers v. City of Toronto* (1915), 33 O.L.R. 89 (H.C.); *Re Midnorthern Appliances Industries Corp. and Ontario Housing Corp.* (1977), 17 O.R. (2d) 290 (Div. Ct.); *Transhelter Group Inc. v. Committee on Works and Operations* (1984), 27 M.P.L.R. 244 (Man. C.A.). The assumption that government procurement is immune from judicial review rests on the traditional view that contract law is wholly in the realm of private law: S. Arrowsmith, *Government Procurement and Judicial Review* (1988), at pp. 10-21.

In more recent times, however, some courts have been willing to review governmental contractual powers: *Re Webb and Ontario Housing Corp.* (1978), 93 D.L.R. (3d) 187 (Ont. C.A.); *Prysiadniuk v. Regional Municipality of Hamilton-Wentworth* (1985), 10 O.A.C. 208 (Div. Ct.). Others have maintained the principle of immunity from review: *Re Ainsworth Electric Co. and Board of Governors of Exhibition Place* (1987), 58 O.R. (2d) 432 (Div. Ct.); *Associated Respiratory Services Inc. v. British Columbia (Purchasing Commission)* (1992), 70 B.C.L.R. (2d) 57 (S.C.); *Peter Kiewit Sons Co. v. Richmond (City)* (1992), 11 M.P.L.R. (2d) 110 (B.C.S.C.).

A. La possibilité de contrôle judiciaire et la norme applicable

1. *Les résolutions peuvent-elles faire l'objet d'un contrôle judiciaire?*

Dans la première résolution, on décide de ne pas faire affaire avec Shell. Dans la seconde, on déclare que Vancouver sera une zone «sans Shell» jusqu'à ce que celle-ci se départisse de ses investissements en Afrique du Sud. Bien que cette seconde résolution soit plus vague que la première, Shell se plaint surtout de ce que la ville a résolu de ne pas traiter avec elle. Elle se plaint essentiellement de ce que la ville a résolu de ne pas conclure de contrats d'achat de carburant avec Shell.

Il existe au Canada un long courant de jurisprudence voulant que les décisions d'une municipalité en matière d'achats — ce qu'on appelle le pouvoir d'approvisionnement — échappent au contrôle judiciaire: *Haggerty c. City of Victoria* (1895), 4 B.C.R. 163 (C.S.); *Rogers c. City of Toronto* (1915), 33 O.L.R. 89 (H.C.); *Re Midnorthern Appliances Industries Corp. and Ontario Housing Corp.* (1977), 17 O.R. (2d) 290 (C. div.); *Transhelter Group Inc. c. Committee on Works and Operations* (1984), 27 M.P.L.R. 244 (C.A. Man.). La présomption que l'approvisionnement gouvernemental échappe au contrôle judiciaire repose sur le point de vue traditionnel selon lequel le droit des contrats relève entièrement du domaine du droit privé: S. Arrowsmith, *Government Procurement and Judicial Review* (1988), aux pp. 10 à 21.

Plus récemment, toutefois, certains tribunaux se sont montrés disposés à contrôler les pouvoirs gouvernementaux en matière contractuelle: *Re Webb and Ontario Housing Corp.* (1978), 93 D.L.R. (3d) 187 (C.A. Ont.); *Prysiadniuk c. Regional Municipality of Hamilton-Wentworth* (1985), 10 O.A.C. 208 (C. div.). D'autres ont maintenu le principe de l'immunité relative au contrôle: *Re Ainsworth Electric Co. and Board of Governors of Exhibition Place* (1987), 58 O.R. (2d) 432 (C. div.); *Associated Respiratory Services Inc. c. British Columbia (Purchasing Commission)* (1992), 70 B.C.L.R. (2d) 57 (C.S.); *Peter Kiewit Sons Co. c. Richmond (City)* (1992), 11 M.P.L.R. (2d) 110 (C.S.C.-B.).

Against allowing judicial review of the purchasing power of governments is the argument that these are matters of private law. According to the private law of contract, each person, individual or corporate, has the right to contract with whom it chooses, and on the terms it chooses. The courts have not restricted this freedom of contract, but confine themselves to enforcement and interpretation of contracts. It has been said that a public body which seeks to procure goods or services is in the same position as any private individual or corporation which seeks to contract with another party. Vickers J. expressed this opinion in *Peter Kiewit Sons, supra*, where he held that the ordinary rules of private law apply to the public contracting process, and that judicial review does not lie for commercial decisions of public authorities. He explained (at p. 120) that "it would be inappropriate to allow both a public law and a private law remedy in situations involving government contracts where no particular procedure is prescribed by statute or regulation". Adding weight to the argument that government purchasing decisions should be immune from judicial review is the potential for excessive litigation, which may in turn result in significant inconvenience to the public through a disruption of the procurement process.

In favour of allowing judicial review of the procurement or purchasing power of governments is the argument that while this principle is valid for private contracts, the public nature of municipalities renders it inapplicable to them. As Arrowsmith states, *supra*, at p. 14, "there are many considerations applicable to public bodies and not to private which may justify different treatment of the two, even when engaged in similar activity". The most important difference is the fact that municipalities undertake their commercial and contractual activities with the use of public funds. Another consideration justifying different treatment of public contracting is the fact that a municipality's exercise of its contracting power may have consequences for

On oppose au contrôle judiciaire du pouvoir gouvernemental en matière d'achats l'argument voulant qu'il s'agisse là d'une question de droit privé. Suivant le droit privé en matière de contrats, chacun, qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une personne morale, a le droit de contracter avec qui il veut et aux conditions qu'il choisit. Les tribunaux n'ont pas restreint cette liberté contractuelle et ils s'en tiennent à la mise à exécution et à l'interprétation des contrats. On a dit que l'organisme public qui cherche à obtenir des biens ou des services est dans la même situation que n'importe quel particulier ou société privée qui veut passer un contrat avec une autre partie. C'est l'opinion qu'a exprimée le juge Vickers dans la décision *Peter Kiewit Sons*, précitée, où il a statué que les règles ordinaires du droit privé s'appliquent au processus public de passation de contrats et que les décisions des autorités publiques en matière commerciale ne sauraient faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Il a expliqué (à la p. 120) qu'[TRADUCTION] «il ne conviendrait pas de permettre à la fois un recours de droit public et un recours de droit privé dans le cas de contrats gouvernementaux qui ne sont assujettis à aucune procédure particulière prescrite par une loi ou un règlement». L'argument selon lequel les décisions gouvernementales en matière d'achats devraient échapper au contrôle judiciaire est renforcé par le risque d'un nombre excessif de litiges qui peuvent à leur tour causer de graves inconvénients au public en perturbant le processus d'approvisionnement.

On fait valoir, à l'appui du contrôle judiciaire du pouvoir gouvernemental en matière d'approvisionnement ou d'achats, que ce principe, quoique valable pour les contrats privés, ne s'applique pas aux municipalités en raison de leur nature publique. Comme l'affirme Arrowsmith, *op. cit.*, à la p. 14, [TRADUCTION] «bon nombre de considérations applicables aux organismes publics, mais non aux organismes privés, peuvent justifier de les traiter différemment, même lorsque les activités exercées sont similaires». La différence la plus importante vient du fait que les municipalités se servent de deniers publics pour se livrer à leurs activités commerciales et contractuelles. Un traitement différent pour les contrats publics se justifie également par

other interests not taken into account by the purely consensual relationship between the council and the contractor. For example, public concerns such as equality of access to government markets, integrity in the conduct of government business, and the promotion and maintenance of community values require that the public procurement function be viewed as distinct from the purely private realm of contract law. Finally, it must be remembered that municipalities, unlike private individuals, are statutory creations, and must always act within the legal bounds of the powers conferred upon them by statute. In particular, council members cannot act in pursuit of their own private interests, but must exercise their contractual powers in the public interest.

On balance, it is my view that the doctrine of immunity from judicial review of procurement powers should not apply to municipalities. If a municipality's power to spend public money is exercised for improper purposes or in an improper manner, the conduct of the municipality should be subject to judicial review.

## 2. *The Proper Scope of Judicial Review*

Judicial review of municipal decisions is necessary. It is important that municipalities not assume powers which have not been conferred on them, that they not violate civil liberties, that disputes between them and other statutory bodies be resolved, and that abuses of power are checked. On the other hand, it is important that the courts not unduly confine municipalities in the responsible exercise of the powers which the legislature has conferred on them.

The two different approaches to construction of municipal powers alluded to earlier confronts us at this point: see A. McDonald, "In the Public Interest: Judicial Review of Local Government" (1983), 9 *Queen's L.J.* 62, at p. 64. The first approach is the narrow construction — pro-interventionist approach, expressed by the Ontario Court of

le fait que l'exercice par la municipalité de son pouvoir de contracter peut avoir des incidences sur d'autres intérêts qui n'entrent pas en ligne de compte dans les relations purement consensuelles qui existent entre le conseil et la partie qui obtient le contrat. Par exemple, certaines préoccupations du public, comme l'égalité d'accès aux marchés gouvernementaux, l'intégrité dans la conduite des affaires gouvernementales ainsi que la promotion et le maintien de valeurs collectives, exigent que la fonction d'approvisionnement public soit considérée comme distincte du domaine purement privé du droit des contrats. Enfin, il faut se rappeler que les municipalités, à la différence des particuliers, sont des créations de la loi et doivent toujours agir dans les limites de leurs pouvoirs légaux. En particulier, les membres du conseil ne sauraient défendre leurs propres intérêts privés en agissant, mais ils sont tenus d'exercer dans l'intérêt public leurs pouvoirs en matière contractuelle.

Somme toute, j'estime que le principe voulant que les pouvoirs d'approvisionnement échappent au contrôle judiciaire ne devrait pas s'appliquer aux municipalités. Si une municipalité exerce son pouvoir de dépenser les deniers publics à des fins ou d'une manière illégitimes, sa conduite devrait alors être assujettie au contrôle judiciaire.

## 2. *La portée légitime du contrôle judiciaire*

Le contrôle judiciaire des décisions municipales s'impose. Il importe que les municipalités ne s'arrogent pas des pouvoirs qui ne leur ont pas été attribués, qu'elles ne violent pas des libertés civiles, que les différends entre elles et d'autres organismes créés par la loi soient résolus et que les abus de pouvoir soient réprimés. Par ailleurs, il est important que les tribunaux ne limitent pas indûment les municipalités dans l'exercice responsable des pouvoirs dont le législateur les a investies.

C'est ici qu'entrent en jeu les deux façons différentes, évoquées plus haut, d'interpréter les pouvoirs municipaux: voir A. McDonald, «In the Public Interest: Judicial Review of Local Government» (1983), 9 *Queen's L.J.* 62, à la p. 64. La première est l'interprétation étroite et interventionniste formulée par la Cour d'appel de l'Ontario

Appeal in *Merritt v. City of Toronto* (1895), 22 O.A.R. 205, at p. 207:

Municipal corporations, in the exercise of the statutory powers conferred upon them to make by-laws, should be confined strictly within the limits of their authority, and all attempts on their part to exceed it should be firmly repelled by the Courts.

The second approach is typified by the oft-cited decision *City of Hamilton v. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 S.C.R. 239, at p. 249. It was there held:

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

This more liberal approach to statutory construction of municipal enabling statutes is also reflected in *Re Howard and City of Toronto* (1928), 61 O.L.R. 563, at p. 575, where the Ontario Court of Appeal held the following:

What is or is not in the public interest is a matter to be determined by the judgment of the municipal council; and what it determines, if in reaching its conclusion it acted honestly and within the limits of its powers, is not open to review by the Court. . . .

The question of the relative balance of convenience or detriment to different persons is a matter which the Legislature has committed to the consideration and determination of the municipal council, and their judgment on that question, if *bona fide* exercised in what they believe to be the public interest, will not be interfered with by the Court. . . .

The classic enunciation of the second, more generous and flexible approach is that of Lord Greene M. R. in *Associated Picture Houses, Ltd. v.*

dans l'arrêt *Merritt c. City of Toronto* (1895), 22 O.A.R. 205, à la p. 207:

[TRADUCTION] Dans l'exercice de leur pouvoir légal d'adopter des règlements municipaux, les municipalités devraient se conformer strictement à ce pouvoir et toute tentative de leur part de l'excéder devrait être repoussée énergiquement par les tribunaux.

La décision souvent citée *City of Hamilton c. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 R.C.S. 239, à la p. 249, illustre bien la seconde méthode. Dans cette décision, on a statué ceci:

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

Cette façon plus libérale d'aborder l'interprétation de lois habilitantes municipales se reflète également dans l'arrêt *Re Howard and City of Toronto* (1928), 61 O.L.R. 563, à la p. 575, où la Cour d'appel de l'Ontario a conclu:

[TRADUCTION] C'est au conseil municipal qu'il revient de déterminer si une question relève de l'intérêt public; sa décision, si elle est prise de bonne foi et dans le cadre de ses pouvoirs, n'est pas susceptible de révision par la cour. . . .

La détermination des avantages et des inconvénients relatifs d'un règlement pour différentes personnes est une question que le législateur a confiée au conseil municipal. Son jugement sur ce point, s'il l'exerce de bonne foi dans ce qu'il estime être l'intérêt public, ne sera pas modifié par la cour. . . .

L'énoncé classique de la seconde méthode plus libérale et plus souple est celui que fait le maître des rôles lord Greene dans l'arrêt *Associated Pic-*

*Wednesbury Corp.*, [1948] 1 K.B. 223 (C.A.), at p. 228:

It is not to be assumed prima facie that responsible bodies like the local authority in this case will exceed their powers [and] . . . the court . . . must not substitute itself for that authority.

Judicial intervention, said Lord Greene, would be justified where there was evidence of bad faith or absurdity, where the decision was unreasonable in the sense that no reasonable authority could ever have come to it. But, he said at p. 230, "to prove a case of that kind would require something overwhelming. . .".

This Court has pronounced, on at least one occasion, in favour of a generous approach to the construction of municipal powers. In *Kuchma v. Rural Municipality of Tache*, [1945] S.C.R. 234, a by-law closing a road was challenged, *inter alia*, on the ground that it was not in the public interest. A unanimous Court upheld the by-law, stating, *per Estey J.* (at p. 243):

Upon the question of public interest, courts have recognized that the municipal council, familiar with local conditions, is in the best position of all parties to determine what is or is not in the public interest and have refused to interfere with its decision unless good and sufficient reason be established.

In *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674, in a passage cited on this appeal by Sopinka J., Iacobucci J., speaking for the Court, commented (at p. 687) that:

Municipalities are entirely the creatures of provincial statutes. Accordingly, they can exercise only those powers which are explicitly conferred upon them by a provincial statute.

However, the same reasons (at p. 688) advocated a "benevolent construction" of the provincial enabling legislation, quoting the foregoing passage from *City of Hamilton v. Hamilton Distillery Co.*

*ture Houses, Ltd. c. Wednesbury Corp.*, [1948] 1 K.B. 223 (C.A.), à la p. 228:

[TRADUCTION] Il ne faut pas supposer de prime abord que des organismes responsables, comme les autorités locales en l'espèce, excéderont leurs pouvoirs [et] [. . .] la cour [. . .] ne doit pas se substituer à ces autorités.

L'intervention de la cour, a dit lord Greene, serait justifiée s'il y a preuve de mauvaise foi ou d'absurdité et si la décision a été déraisonnable en ce sens que des autorités raisonnables n'auraient jamais pu la prendre. Mais, a-t-il ajouté, à la p. 230, [TRADUCTION] «il faudrait une preuve accablante pour établir cela. . .».

À au moins une reprise, notre Cour s'est prononcée en faveur d'une interprétation libérale des pouvoirs municipaux. Dans l'affaire *Kuchma c. Rural Municipality of Tache*, [1945] R.C.S. 234, on contestait un règlement municipal prévoyant la fermeture d'un chemin pour le motif, notamment, qu'il n'était pas conforme à l'intérêt public. Le juge Estey a, au nom de la Cour à l'unanimité, confirmé la validité du règlement en affirmant, à la p. 243:

[TRADUCTION] En ce qui concerne l'intérêt public, les tribunaux ont reconnu que c'est le conseil municipal qui, connaissant bien la situation locale, est le mieux placé pour déterminer ce qui est ou ce qui n'est pas dans l'intérêt public, et ils ont refusé de toucher à la décision du conseil à moins que l'on ait établi l'existence de motifs valables et suffisants de le faire.

À la page 687 de l'arrêt *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674, dans un passage cité en l'espèce par le juge Sopinka, le juge Iacobucci fait remarquer au nom de la Cour que:

Les municipalités doivent leur existence aux lois provinciales. En conséquence, elles ne peuvent exercer que les pouvoirs qui leur sont expressément conférés par une loi provinciale.

Dans les mêmes motifs, toutefois, le juge Iacobucci, citant l'extrait de l'arrêt *City of Hamilton c. Hamilton Distillery Co.*, reproduit plus haut, préconise (à la p. 688) une interprétation «bienveillante» de la loi habilitante provinciale.