

City of Calgary *Appellant*

v.

United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta, Rashpal Singh Gosal, Haringer Singh Dhesi, Aero Cab Ltd. and Air Linker Cab Ltd. *Respondents*

and

Attorney General of Alberta *Intervener*

INDEXED AS: UNITED TAXI DRIVERS' FELLOWSHIP OF SOUTHERN ALBERTA v. CALGARY (CITY)

Neutral citation: 2004 SCC 19.

File No.: 29321.

2003: December 8; 2004: March 25.

Present: McLachlin C.J. and Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour, LeBel, Deschamps and Fish JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ALBERTA

Municipal law — Bylaws — Jurisdiction to pass bylaws — Municipal bylaw regulating taxi industry by stipulating licence requirements and freezing number of licences — Proper approach to interpretation of statutes empowering municipalities — Whether bylaw ultra vires municipality under its governing legislation — Municipal Government Act, S.A. 1994, c. M-26.1, ss. 7, 8, 9.

Administrative law — Judicial review — Standard of review applicable to decision of municipality delineating its jurisdiction.

The City of Calgary regulates its taxi industry by virtue of the *Taxi Business Bylaw* which requires that all taxis have a taxi plate licence. In 1993, the bylaw froze the number of taxi plate licences issued. The following year, the provincial government enacted a new *Municipal Government Act*. The respondents challenged the validity of the freeze on the issuance of taxi plate licences on the basis that the freeze is *ultra vires* the City under its governing legislation, the *Municipal Government Act*. The trial judge held that the City had authority under the new

Ville de Calgary *Appelante*

c.

United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta, Rashpal Singh Gosal, Haringer Singh Dhesi, Aero Cab Ltd. et Air Linker Cab Ltd. *Intimés*

et

Procureur général de l'Alberta *Intervenant*

RÉPERTORIÉ : UNITED TAXI DRIVERS' FELLOWSHIP OF SOUTHERN ALBERTA c. CALGARY (VILLE)

Référence neutre : 2004 CSC 19.

N° du greffe : 29321.

2003 : 8 décembre; 2004 : 25 mars.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour, LeBel, Deschamps et Fish.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

Droit municipal — Règlements — Compétence en matière d'adoption de règlement — Règlement municipal régissant le secteur des taxis en prévoyant des exigences en matière de permis et le gel du nombre de permis — Démarche à adopter pour l'interprétation des lois habilitant les municipalités — Le règlement outre-passe-t-il la compétence conférée à la municipalité par la loi habilitante? — Municipal Government Act, S.A. 1994, ch. M-26.1, art. 7, 8, 9.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle applicable à la décision de la municipalité de définir sa compétence.

La Ville de Calgary réglemente son secteur des taxis en l'assujettissant au *Taxi Business Bylaw*, qui exige que tous les taxis aient une plaque de taxi. En 1993, le règlement gèle le nombre de plaques de taxi pouvant être délivrées. L'année suivante, le gouvernement de la province a édicté une nouvelle *Municipal Government Act*. Les intimés contestent la validité du gel de la délivrance de plaques de taxi au motif qu'il outre-passe la compétence conférée à la municipalité par la loi habilitante, la *Municipal Government Act*. Selon le juge de première

Act to limit the number of taxi plate licences. A majority of the Court of Appeal reversed that decision.

Held: The appeal should be allowed.

The City of Calgary was authorized under the *Municipal Government Act* to enact the bylaw and to limit the number of taxi plate licences. Municipalities must always be correct in delineating their jurisdiction. Such questions will always be subject to a standard of review of correctness.

The evolution of the municipality has produced a shift in the proper approach to interpreting statutes that empower municipalities. A broad and purposive approach to the interpretation of municipal legislation reflects the true nature of modern municipalities which require greater flexibility in fulfilling their statutory purposes and is consistent with the Court's approach to statutory interpretation generally. The *Municipal Government Act* reflects the modern method of drafting municipal legislation which must be construed using this broad and purposive approach.

Under the *Municipal Government Act* the City still has the power to limit the issuance of taxi plate licences. There is no indication in the Act that the legislature intended to remove the municipality's power to limit the number of taxi plate licences. To the contrary, s. 9(b) indicates that the legislature sought to enhance the City's powers under the Act. Further, the respondents' narrow interpretation cannot be reconciled with the language of the Act. Section 7 which empowers municipalities to pass bylaws respecting business must be read with s. 8 of the Act illustrating some of the broad powers exercisable by a municipality. The power to limit the number of licences could fall under either s. 8(a), the power to regulate, or s. 8(c), the power to provide for a system of licences. Thus, the City has the power under the Act to pass bylaws limiting the number of taxi plate licences.

Cases Cited

Referred to: *Nanaimo (City) v. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 S.C.R. 342, 2000 SCC 13; *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42; *Merritt v. City of Toronto* (1895), 22 O.A.R. 205.

Statutes and Regulations Cited

Alberta Bill of Rights, R.S.A. 2000, c. A-14, s. 1.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 6, 7, 15.

instance, la nouvelle loi accorde à la Ville le pouvoir de limiter le nombre de plaques de taxi. La Cour d'appel, à la majorité, infirme cette décision.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli.

La *Municipal Government Act* accorde à la Ville de Calgary le pouvoir d'édicter le règlement et de limiter le nombre de plaques de taxi. Les décisions des municipalités doivent toujours être correctes quand il s'agit de délimiter leur compétence. L'examen de telles questions devra toujours se faire selon la norme de la décision correcte.

L'évolution de la municipalité a entraîné un virage dans la démarche à adopter pour interpréter les lois habilitant les municipalités. Une interprétation téléologique large des lois sur les municipalités reflète la véritable nature des municipalités modernes, qui ont besoin de plus de souplesse pour réaliser les objets de leur loi habilitante et est compatible avec l'approche générale adoptée par la Cour en matière d'interprétation législative. La *Municipal Government Act* reflète la méthode moderne de rédaction des lois sur les municipalités, auxquelles il faut donner une interprétation téléologique large.

En vertu de la *Municipal Government Act*, la Ville a encore le pouvoir de limiter le nombre de plaques de taxi. Rien dans la loi n'indique que le législateur avait l'intention de supprimer le pouvoir des municipalités de limiter le nombre de plaques de taxi. Au contraire, l'al. 9b) indique que le législateur cherchait à accroître les pouvoirs de la Ville en vertu de la loi. De plus, l'interprétation restrictive proposée par les intimés ne peut se concilier avec le libellé de la loi. L'article 7, qui habilite les municipalités à prendre des règlements sur les activités commerciales, doit être interprété conjointement avec l'art. 8 de la loi, qui donne quelques exemples du pouvoir général dont est dotée une municipalité. Le pouvoir de limiter le nombre de permis pourrait découler soit du pouvoir de réglementer, prévu à l'al. 8a), soit du pouvoir d'établir un régime de permis, prévu à l'al. 8c). Ainsi, la Ville est habilitée par la loi à édicter des règlements limitant le nombre de plaques de taxi.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés : *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 342, 2000 CSC 13; *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42; *Merritt c. City of Toronto* (1895), 22 O.A.R. 205.

Lois et règlements cités

Alberta Bill of Rights, R.S.A. 2000, ch. A-14, art. 1.
Charte canadienne des droits et libertés, art. 6, 7, 15.

Cities Act, S.S. 2002, c. C-11.1.
 City of Calgary, Bylaw No. 91/77, *Taxi Business Bylaw* (April 18, 1977), ss. 7(1), 9.1(a), (b) [am. 23M93], 9.2(a), (b), 9.3(a).
Gaming and Liquor Act, R.S.A. 2000, c. G-1, s. 37(1)(d).
Interpretation Act, R.S.A. 2000, c. I-8, s. 10.
Municipal Act, R.S.Y. 2002, c. 154.
Municipal Act, S.M. 1996, c. 58, C.C.S.M. c. M225.
Municipal Act, 2001, S.O. 2001, c. 25.
Municipal Government Act, R.S.A. 1980, c. M-26, ss. 234(1) [am. 1991, c. 23, s. 3(13)], (2)(a) [*idem*], (b) [*idem*], 8.
Municipal Government Act, S.A. 1994, c. M-26.1 [now R.S.A. 2000, c. M-26], ss. 3, 7, 8, 9, 70-75, 715.
Municipal Government Act, S.N.S. 1998, c. 18.
Wildlife Act, R.S.A. 2000, c. W-10, s. 13(1)(a).

Authors Cited

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
Oxford English Dictionary, vol. XIII, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1989, "regulate".
 Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont.: Butterworths, 2002.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal, [2002] 8 W.W.R. 51, 3 Alta. L.R. (4th) 211, 303 A.R. 249, 273 W.A.C. 249, 94 C.R.R. (2d) 290, 30 M.P.L.R. (3d) 155, [2002] A.J. No. 694 (QL), 2002 ABCA 131, reversing a judgment of the Court of Queen's Bench (1998), 60 Alta. L.R. (3d) 165, 217 A.R. 1, 45 M.P.L.R. (2d) 16, [1998] A.J. No. 1478 (QL), 1998 ABQB 184. Appeal allowed.

Leila J. Gosselin, Brand R. Inlow, Q.C., and R. Shawn Swinn, for the appellant.

Dale Gibson and Sandra Anderson, for the respondents United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta, Rashpal Singh Gosal and Haringer Singh Dhési.

No one appeared for the respondent Aero Cab Ltd.

Gabor I. Zinner, for the respondent Air Linker Cab Ltd.

Cities Act, S.S. 2002, ch. C-11.1.
Gaming and Liquor Act, R.S.A. 2000, ch. G-1, art. 37(1)(d).
Interpretation Act, R.S.A. 2000, ch. I-8, art. 10.
Loi de 2001 sur les municipalités, L.O. 2001, ch. 25.
Loi sur les municipalités, L.M. 1996, ch. 58, C.P.L.M. ch. M225.
Loi sur les municipalités, L.R.Y. 2002, ch. 154.
Municipal Government Act, R.S.A. 1980, ch. M-26, art. 234(1) [mod. 1991, ch. 23, art. 3(13)], (2)(a) [*idem*], (b) [*idem*], 8.
Municipal Government Act, S.A. 1994, ch. M-26.1 [maintenant R.S.A. 2000, ch. M-26], art. 3, 7, 8, 9, 70-75, 715.
Municipal Government Act, S.N.S. 1998, ch. 18.
 Ville de Calgary, Règlement n° 91/77, *Taxi Business Bylaw* (18 avril 1977), art. 7(1), 9.1a), b) [mod. 23M93], 9.2a), b), 9.3a).
Wildlife Act, R.S.A. 2000, ch. W-10, art. 13(1)(a).

Doctrine citée

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto : Butterworths, 1983.
Nouveau Petit Robert. Paris : Le Robert, 2003, « réglementer ».
 Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont. : Butterworths, 2002.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta, [2002] 8 W.W.R. 51, 3 Alta. L.R. (4th) 211, 303 A.R. 249, 273 W.A.C. 249, 94 C.R.R. (2d) 290, 30 M.P.L.R. (3d) 155, [2002] A.J. No. 694 (QL), 2002 ABCA 131, qui a infirmé un jugement de la Cour du Banc de la Reine (1998), 60 Alta. L.R. (3d) 165, 217 A.R. 1, 45 M.P.L.R. (2d) 16, [1998] A.J. No. 1478 (QL), 1998 ABQB 184. Pourvoi accueilli.

Leila J. Gosselin, Brand R. Inlow, c.r., et R. Shawn Swinn, pour l'appelante.

Dale Gibson et Sandra Anderson, pour les intimés United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta, Rashpal Singh Gosal et Haringer Singh Dhési.

Personne n'a comparu pour l'intimée Aero Cab Ltd.

Gabor I. Zinner, pour l'intimée Air Linker Cab Ltd.

Lorne Merryweather, for the intervener.

The judgment of the Court was delivered by

BASTARACHE J. —

I. Overview

¹ The City of Calgary (the “City”) regulates its taxi industry by virtue of Bylaw No. 91/77, the *Taxi Business Bylaw* (the “bylaw”), which sets out several licensing requirements. Among them is a requirement that all taxi vehicles have a taxi plate licence. In 1986, the City’s Taxi Commission adopted a restricted entry system for the taxi business to increase efficiency and stability, and accordingly froze the number of taxi plate licences. The freeze was continued in 1993 under s. 9.1 of the bylaw. Other sections of the bylaw permitted the transfer of licences and the creation of a lottery system to distribute revoked or relinquished licences. The following year, the provincial government enacted a new *Municipal Government Act*, S.A. 1994, c. M-26.1 (now R.S.A. 2000, c. M-26). Section 715 of the new Act deemed the existing bylaw to have the same effect as if it had been passed under the new Act.

² The respondents, the United Taxi Drivers’ Fellowship of Southern Alberta, Rashpal Singh Gosal, Haringer Singh Dhesi, Aero Cab Ltd. and Air Linker Cab Ltd., challenged the validity of the freeze and the lottery process. The respondents sought a declaration that the City’s actions were: *ultra vires* the City’s governing legislation, the *Municipal Government Act*; a violation of the common law rule prohibiting municipalities from enacting discriminatory legislation; and an unconstitutional violation of their mobility rights, their right to liberty and their right to be free from discrimination as guaranteed by ss. 6, 7 and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The only issue before this Court is whether the City’s freeze on the issuance of taxi plate licences

Lorne Merryweather, pour l’intervenant.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE BASTARACHE —

I. Survol

La Ville de Calgary (la « Ville ») réglemente son secteur des taxis en l’assujettissant au règlement n^o 91/77, le *Taxi Business Bylaw* (le « règlement »), qui prévoit plusieurs exigences en matière de permis, notamment l’obligation pour tous les véhicules servant au transport par taxi d’avoir une plaque de taxi. En 1986, la commission des taxis de la Ville a instauré un régime d’entrée restreinte dans le secteur des taxis afin d’en améliorer l’efficacité et la stabilité et a, donc, gelé le nombre de plaques de taxi. Le gel s’est poursuivi en 1993 en vertu de l’art. 9.1 du règlement. D’autres dispositions du règlement autorisent le transfert de permis de taxi et la création d’un système de loterie permettant la distribution de ceux qui ont été révoqués ou délaissés. L’année suivante, le gouvernement de la province a édicté une nouvelle *Municipal Government Act*, S.A. 1994, ch. M-26.1 (maintenant R.S.A. 2000, ch. M-26). Selon l’art. 715 de la nouvelle loi, le règlement existant est réputé avoir le même effet que s’il avait été pris en vertu de la nouvelle loi.

Les intimés, la United Taxi Drivers’ Fellowship of Southern Alberta, Rashpal Singh Gosal, Haringer Singh Dhesi, Aero Cab Ltd. et Air Linker Cab Ltd., ont contesté la validité du gel et du système de loterie. Ils ont sollicité un jugement déclarant que les mesures prises par la Ville outrepassent la compétence que lui confère sa loi habilitante, la *Municipal Government Act*, violent la règle de common law interdisant aux municipalités de prendre des règlements discriminatoires et portent atteinte à leur liberté de circulation et d’établissement, à leur droit à la liberté et à leur droit d’être protégés contre la discrimination, contrairement aux art. 6, 7 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La seule question dont est saisie la Cour consiste à savoir si le gel

was *ultra vires* the City under the *Municipal Government Act*.

The trial judge concluded that the City had the authority under the *Municipal Government Act* to limit the number of taxi plate licences: (1998), 60 Alta. L.R. (3d) 165, 1998 ABQB 184. The majority of the Court of Appeal disagreed: [2002] 8 W.W.R. 51, 2002 ABCA 131. Wittmann J.A., writing for the majority, concluded that while the old *Municipal Government Act* expressly granted the City the power to limit the number of taxi plate licences, the new Act did not. O'Leary J.A., in dissent, held that the new *Municipal Government Act* expressly and impliedly authorized the limit on the issuance of taxi plate licences.

II. Relevant Statutory Provisions

City of Calgary, Bylaw No. 91/77 (*Taxi Business Bylaw*)

7. (1) The Commission may limit the number of taxi licenses, which may be issued in any one-license period.

. . .

9.1 (a) The prohibition on the issuance of any new taxi licenses for the operation of a regular class taxi instituted by the Taxi Commission as of February 6, 1986, and continued by the Taxi Commission up to the date of the passage of this Bylaw, is hereby continued and the Taxi Commission shall issue no new licenses for the operation of a regular class taxi but only renew to licensees, in accordance with the Taxi Business Bylaw, such regular class taxi licenses as were issued to such licensees for the previous license year.

(b) Notwithstanding subsection (a) the Taxi Commission may issue licenses in accordance with the lottery provisions described in Section 9(28)

9.2 (a) "immediate family member" means the spouse, siblings or children of the taxi licensee.

de la délivrance de plaques de taxi imposé par la Ville outrepassa la compétence que lui confère la *Municipal Government Act*.

Selon le juge de première instance, la *Municipal Government Act* habilite la Ville à limiter le nombre de plaques de taxi : (1998), 60 Alta. L.R. (3d) 165, 1998 ABQB 184. La Cour d'appel, à la majorité, exprime son désaccord : [2002] 8 W.W.R. 51, 2002 ABCA 131. Le juge Wittmann, au nom de la majorité, conclut que l'ancienne *Municipal Government Act*, contrairement à la nouvelle loi, accorde expressément à la Ville le pouvoir de limiter le nombre de plaques de taxi. Le juge O'Leary, dissident, conclut que la nouvelle *Municipal Government Act* autorise expressément et implicitement le contingentement des plaques de taxis.

II. Dispositions législatives pertinentes

Règlement n° 91/77 de la Ville de Calgary (*Taxi Business Bylaw*)

[TRADUCTION]

7. (1) La Commission peut limiter le nombre de permis d'exploitation de taxis qui peuvent être délivrés dans une période de permis donnée.

. . .

9.1 a) L'interdiction de délivrer de nouveaux permis d'exploitation de taxis de catégorie ordinaire imposée par la commission des taxis le 6 février 1986 et réitérée jusqu'à la date de prise du présent règlement demeure en vigueur; la commission des taxis ne délivre pas de nouveaux permis d'exploitation de taxis de catégorie ordinaire et ne renouvelle au titulaire, conformément au règlement Taxi Business, que celui délivré pour l'année de permis précédente.

b) Malgré l'alinéa a), la commission des taxis peut délivrer des permis en application des dispositions sur la loterie énoncées au paragraphe 9(28)

9.2 a) « membre de la famille immédiate » Conjoint, frère ou sœur ou enfant du titulaire du permis de taxi.

(b) Notwithstanding section 9(15) a taxi license held by a deceased taxi licensee shall be capable of being transferred to the estate of the deceased licensee, or to an immediate family member of the deceased, if the transfer occurs without remuneration from the estate of the deceased to the transferee.

b) Malgré le paragraphe 9(15), le permis de taxi du titulaire décédé peut être transféré à sa succession, ou à un membre de sa famille immédiate, si le transfert lui est effectué par la succession à titre gratuit.

. . .

. . .

9.3 (a) The licensee of a taxi license shall not transfer or otherwise dispose of a taxi license unless:

9.3 a) Le titulaire du permis de taxi ne peut l'aliéner, notamment par transfert, sauf si les conditions suivantes sont réunies :

(1) the licensee does so in accordance with this Bylaw and the regulations; and

(1) il le fait conformément au présent règlement et à la réglementation;

(2) the licensee pays the license transfer fee as set out in this Bylaw.

(2) il acquitte les droits de transfert prévus dans le présent règlement.

Municipal Government Act, R.S.A. 1980, c. M-26

Municipal Government Act, R.S.A. 1980, ch. M-26

[TRADUCTION]

234(1) A council may pass by-laws licensing, regulating and controlling the taxi and limousine business.

234(1) Le conseil peut, par règlement, assortir de conditions les permis d'exploitation des services de taxi et de limousine ainsi que régir et contrôler l'exploitation de ces services.

(2) Without restricting the generality of the foregoing a council may pass by-laws to

(2) Il peut, par règlement, notamment :

(a) establish and specify the rates or fares that may be charged for hire of taxis and limousines;

a) fixer les tarifs ou les prix des courses de taxi ou de limousine;

(b) limit the number of taxi and limousine licences that may be issued in the municipality having regard to its population or the area to be served in it or by any other means the council considers to be just and equitable;

b) limiter le nombre de permis de taxi et de limousine qui peuvent être délivrés dans la municipalité compte tenu de sa population ou de la région à desservir, ou selon tout autre critère qu'il estime juste et équitable;

. . .

. . .

(8) A council, by by-law, may establish a commission to be known as the taxi commission

(8) Il peut, par règlement, établir une commission, la commission des taxis, qui :

(a) which shall be composed of the number of resident electors the council selects including, if it seems desirable, any members of council or officials of the municipality who are considered appropriate, and

a) est formée du nombre d'électeurs résidents de son choix, y compris, si cela semble souhaitable, tout membre du conseil ou fonctionnaire de la municipalité dont la présence est jugée appropriée;

(b) which may exercise any power or make any decisions which the council may make pursuant to this section as the by-law provides.

b) peut exercer tout pouvoir ou prendre toute décision qu'il est habilité à exercer ou prendre en vertu du présent article de la façon prévue au règlement.

*Municipal Government Act, S.A. 1994, c. M-26.1***3** The purposes of a municipality are

- (a) to provide good government,
- (b) to provide services, facilities or other things that, in the opinion of council, are necessary or desirable for all or a part of the municipality, and
- (c) to develop and maintain safe and viable communities.

. . .

7 A council may pass bylaws for municipal purposes respecting the following matters:

- (a) the safety, health and welfare of people and the protection of people and property;

. . .

- (d) transport and transportation systems;
- (e) businesses, business activities and persons engaged in business; . . .

8 Without restricting section 7, a council may in a bylaw passed under this Division

- (a) regulate or prohibit;
- (b) deal with any development, activity, industry, business or thing in different ways, divide each of them into classes and deal with each class in different ways;
- (c) provide for a system of licences, permits or approvals, including . . . :

. . .

- (iii) prohibiting any development, activity, industry, business or thing until a licence, permit or approval has been granted;
- (iv) providing that terms and conditions may be imposed on any licence, permit or approval,

Municipal Government Act, S.A. 1994, ch. M-26.1

[TRADUCTION]

3 La municipalité a pour objets :

- a) d'assurer un bon gouvernement;
- b) de fournir les services, les installations ou autres choses qui, selon le conseil, sont nécessaires ou utiles à l'ensemble ou à une partie de la collectivité,
- c) de créer et de maintenir des collectivités sûres et viables.

. . .

7 Le conseil peut, par règlement, régir au niveau municipal les domaines suivants :

- a) la sécurité, la santé et le bien-être des personnes et la protection des personnes et des biens;

. . .

- d) le transport et les systèmes de transport;
- e) les entreprises, les activités commerciales et les personnes qui exercent des activités commerciales; . . .

8 Sans que soit limitée la portée générale de l'article 7, il peut, par règlement pris en vertu de la présente section :

- a) réglementer une activité ou l'interdire;
- b) prendre des mesures à l'égard de tout développement ou de toute activité, industrie, entreprise ou chose de différentes façons, les classer par catégorie et prendre des mesures différentes pour chaque catégorie;
- c) établir un régime de licences, de permis ou d'agréments, notamment [. . .];

. . .

- (iii) interdire tout développement ou toute activité, industrie, entreprise ou chose jusqu'à l'obtention d'une licence, d'un permis ou d'un agrément;
- (iv) prévoir que les licences, permis ou agréments peuvent être assortis de conditions,

the nature of the terms and conditions and who may impose them;

- (v) setting out the conditions that must be met before a licence, permit or approval is granted or renewed, the nature of the conditions and who may impose them;
- (vi) providing for the duration of licences, permits and approvals and their suspension or cancellation for failure to comply with a term or condition of the bylaw or for any other reason specified in the bylaw;

énoncer ces conditions et préciser qui peut les imposer;

- (v) définir les conditions d'octroi ou de renouvellement de licences, permis ou agréments et préciser qui peut les imposer;
- (vi) prévoir la durée de validité des licences, permis ou agréments et leur suspension ou annulation pour défaut de se conformer à une condition du règlement ou pour tout autre motif prévu par le règlement;

9 The power to pass bylaws under this Division is stated in general terms to

- (a) give broad authority to councils and to respect their right to govern municipalities in whatever way the councils consider appropriate, within the jurisdiction given to them under this or any other enactment, and
- (b) enhance the ability of councils to respond to present and future issues in their municipalities.

9 Le pouvoir de prendre des règlements en vertu de la présente section est formulé en termes généraux dans les buts suivants :

- a) conférer un pouvoir général aux conseils et respecter leur droit de gouverner les municipalités de la façon qu'ils jugent appropriée, dans les limites de la compétence qui leur est conférée par la présente loi ou tout autre texte;
- b) renforcer la capacité des conseils de régler les questions qui se posent et se poseront dans leur municipalité.

715 A bylaw passed by a council under the former *Municipal Government Act* . . . continues with the same effect as if it had been passed under this Act.

III. Analysis

A. *The Standard of Review*

5

The only question in this case is whether the freeze on the issuance of taxi plate licences was *ultra vires* the City under the *Municipal Government Act*. Municipalities do not possess any greater institutional competence or expertise than the courts in delineating their jurisdiction. Such a question will always be reviewed on a standard of correctness: *Nanaimo (City) v. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 S.C.R. 342, 2000 SCC 13, at para. 29. There is no need to engage in the pragmatic and functional approach in a review for *vires*; such an inquiry is

715 Tout règlement pris par le conseil en vertu de l'ancienne *Municipal Government Act* . . . continue à s'appliquer comme s'il avait été pris en vertu de la présente loi.

III. Analyse

A. *La norme de contrôle*

En l'espèce, il faut seulement se demander si, en vertu de la *Municipal Government Act*, la Ville a commis un excès de pouvoir en gelant la délivrance des plaques de taxi. Les municipalités ne possèdent pas une expertise ou compétence institutionnelle plus grande que les tribunaux pour délimiter leur compétence. L'examen d'une telle question devra toujours se faire selon la norme de la décision correcte : *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 342, 2000 CSC 13, par. 29. Il n'est pas nécessaire de procéder à une analyse

only required where a municipality's adjudicative or policy-making function is being exercised.

B. *The Proper Approach to the Interpretation of Municipal Powers*

The evolution of the modern municipality has produced a shift in the proper approach to the interpretation of statutes empowering municipalities. This notable shift in the nature of municipalities was acknowledged by McLachlin J. (as she then was) in *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231, at pp. 244-45. The "benevolent" and "strict" construction dichotomy has been set aside, and a broad and purposive approach to the interpretation of municipal powers has been embraced: *Nanaimo*, *supra*, at para. 18. This interpretive approach has evolved concomitantly with the modern method of drafting municipal legislation. Several provinces have moved away from the practice of granting municipalities specific powers in particular subject areas, choosing instead to confer them broad authority over generally defined matters: *The Municipal Act*, S.M. 1996, c. 58, C.C.S.M. c. M225; *Municipal Government Act*, S.N.S. 1998, c. 18; *Municipal Act*, R.S.Y. 2002, c. 154; *Municipal Act, 2001*, S.O. 2001, c. 25; *The Cities Act*, S.S. 2002, c. C-11.1. This shift in legislative drafting reflects the true nature of modern municipalities which require greater flexibility in fulfilling their statutory purposes: *Shell Canada*, at pp. 238 and 245.

Alberta's *Municipal Government Act* follows the modern method of drafting municipal legislation. The legislature's intention to enhance the powers of its municipalities by drafting the bylaw passing provisions of the Act in broad and general terms is expressly stated in s. 9. Accordingly, to determine whether a municipality is authorized to exercise a certain power, such as limiting the issuance of taxi plate licences, the provisions of the Act must be construed in a broad and purposive manner.

pragmatique et fonctionnelle pour déterminer s'il y a eu excès de pouvoir; une telle démarche ne s'impose que dans le cas où une municipalité exerce une fonction juridictionnelle ou une fonction de prise de décisions de principe.

B. *L'interprétation correcte des pouvoirs municipaux*

L'évolution de la municipalité moderne a entraîné un virage dans la démarche à adopter pour interpréter les lois habilitant les municipalités. Dans *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231, p. 244-245, la juge McLachlin (plus tard Juge en chef) reconnaît ce virage notable dans la nature des municipalités. La dichotomie entre interprétation « bienveillante » et interprétation « stricte » fait place à une interprétation téléologique large des pouvoirs municipaux : *Nanaimo*, précité, par. 18. Cette méthode d'interprétation s'est développée en même temps que la méthode moderne de rédaction des lois sur les municipalités. Plusieurs provinces, au lieu de conférer aux municipalités des pouvoirs précis dans des domaines particuliers, préfèrent leur accorder un pouvoir général dans des domaines définis en termes généraux : *Loi sur les municipalités*, L.M. 1996, ch. 58, C.P.L.M. ch. M225; *Municipal Government Act*, S.N.S. 1998, ch. 18; *Loi sur les municipalités*, L.R.Y. 2002, ch. 154; *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001, ch. 25; *Cities Act*, S.S. 2002, ch. C-11.1. Ce virage en matière de rédaction législative reflète la véritable nature des municipalités modernes, qui ont besoin de plus de souplesse pour réaliser les objets de leur loi habilitante : *Shell Canada*, p. 238 et 245.

La *Municipal Government Act* de l'Alberta suit la méthode moderne de rédaction des lois sur les municipalités. L'intention du législateur d'accroître les pouvoirs des municipalités en formulant en termes larges et généraux les dispositions de la loi relatives à la prise de règlements est expressément énoncée à l'art. 9. De ce fait, pour déterminer si une municipalité est habilitée à exercer un pouvoir donné, comme celui de limiter le nombre de plaques de taxi, il faut donner une interprétation téléologique large aux dispositions de la loi.

8

A broad and purposive approach to the interpretation of municipal legislation is also consistent with this Court's approach to statutory interpretation generally. The contextual approach requires "the words of an Act . . . to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament": E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42, at para. 26. This approach is also consistent with s. 10 of Alberta's *Interpretation Act*, R.S.A. 2000, c. I-8, which provides that every provincial enactment must be given a fair, large and liberal construction and interpretation that best ensures the attainment of its objects.

C. *The City's Power to Limit the Number of Licences*

9

The respondents argue that the City does not have the power to limit the number of taxi plate licences under the Act. They submit that the authority to regulate has never implied numerical limits and that ss. 7 and 8 of the current *Municipal Government Act*, unlike s. 234 of the previous *Municipal Government Act*, neither expressly nor impliedly grant a municipality the power to limit the number of taxi plate licences. The respondents argue that while the Act expands the "matters" over which municipalities may enact bylaws under s. 7, the Act limits the "powers" exercisable by municipalities to those expressly specified. As the power to limit the number of taxi plate licences is not expressly specified in s. 8, the respondents allege it has been abolished.

10

In my respectful opinion, the respondents' argument must fail.

11

It is well established that the legislature is presumed not to alter the law by implication: *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4th ed. 2002), at p. 395. Rather, where it intends to depart from prevailing law, the legislature will do so expressly. Here, there is no indication in the Act that the legislature intended to remove the municipality's

Une interprétation téléologique large des lois sur les municipalités est également compatible avec l'approche générale adoptée par la Cour en matière d'interprétation législative. Selon l'analyse contextuelle, il faut interpréter [TRADUCTION] « les termes d'une loi dans leur contexte global selon le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » : E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42, par. 26. Cette approche concorde également avec l'art. 10 de l'*Interpretation Act* de l'Alberta, R.S.A. 2000, ch. I-8, qui prévoit que tout texte de la province s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet.

C. *Le pouvoir de la Ville de limiter le nombre de permis*

Les intimés soutiennent que la Ville n'a pas le pouvoir de limiter le nombre de plaques de taxi en vertu de la loi. Ils font valoir que le pouvoir de réglementer n'a jamais impliqué le pouvoir d'imposer des limites quantitatives et que les art. 7 et 8 de la *Municipal Government Act* actuelle, contrairement à l'art. 234 de l'ancienne *Municipal Government Act*, n'accordent ni expressément ni implicitement aux municipalités le droit de limiter le nombre de plaques de taxi. Selon eux, alors qu'elle élargit les « domaines » dans lesquels les municipalités peuvent prendre des règlements en vertu de l'art. 7, la loi limite les « pouvoirs » pouvant être exercés par les municipalités à ceux qu'elle prévoit expressément. Comme le pouvoir de limiter le nombre de plaques de taxi n'est pas expressément prévu par l'art. 8, les intimés affirment qu'il a été supprimé.

À mon avis, l'argument des intimés doit être rejeté.

Il est bien établi que le législateur est présumé ne pas modifier implicitement le droit : *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4^e éd. 2002), p. 395. Lorsqu'il a l'intention de s'écarter du droit existant, le législateur le fait expressément. En l'espèce, rien dans la loi n'indique que le législateur avait l'intention de supprimer le pouvoir des

power to limit the number of taxi plate licences. To the contrary, s. 9(b) indicates that the legislature did not intend to curtail the powers exercised by municipalities but rather sought to enhance those powers under the new Act subject to the limitations in ss. 70 to 75, which do not preclude limiting the number of taxi licences. It is inconceivable, in my view, that the legislature would have intended to indirectly limit the ability of municipalities to regulate the taxi industry according to a practice dating 15 years and to adopt the restrictive approach defined in *Merritt v. City of Toronto* (1895), 22 O.A.R. 205, at pp. 207-8, simply by changing its method of drafting legislation. The new method was in fact specifically designed to avoid the need for listing specific matters and powers. Accordingly, a provision explicitly limiting the number of licences such as s. 13(1)(a) of the *Wildlife Act*, R.S.A. 2000, c. W-10, and s. 37(1)(d) of the *Gaming and Liquor Act*, R.S.A. 2000, c. G-1, is unnecessary.

The respondents' narrow interpretation cannot be reconciled with the language of the Act. According to the respondents, the broad authority conferred on municipalities only applies to s. 7 which deals exclusively with matters and not to s. 8 which deals exclusively with powers. I disagree. First, s. 9 clearly states that the power to pass bylaws is stated in general terms to "give broad authority" in respect of matters attributed to them. Second, to accept this matter/power distinction renders the opening words of s. 8, "[w]ithout restricting section 7", useless. Rather, ss. 7 and 8 must be read together, as one is without restriction to the other. Section 8 is supplementary to s. 7 and speaks of the "broad authority" mentioned in s. 9. On this reading of ss. 7, 8 and 9 the respondents' interpretation must be rejected because their narrow and literal approach to s. 8 effectively restricts s. 7, which grants the power to regulate businesses.

municipalités de limiter le nombre de plaques de taxi. Au contraire, l'al. 9b) indique que le législateur n'avait pas l'intention de diminuer les pouvoirs des municipalités, mais cherchait plutôt à les accroître en vertu de la nouvelle loi, sous réserve des art. 70 à 75, qui n'empêchent pas la limitation du nombre de permis de taxi. Il est inconcevable, selon moi, que le législateur ait eu l'intention de limiter indirectement la capacité des municipalités de réglementer le secteur des taxis selon une méthode vieille de 15 ans et d'adopter l'approche restrictive énoncée dans *Merritt c. City of Toronto* (1895), 22 O.A.R. 205, p. 207-208, simplement en modifiant sa méthode de rédaction législative. En fait, la nouvelle méthode visait spécialement à éviter d'avoir à énumérer des domaines de compétence et des pouvoirs précis. Il est donc inutile d'avoir une disposition qui limite expressément le nombre de permis, comme l'al. 13(1)a) de la *Wildlife Act*, R.S.A. 2000, ch. W-10, et l'al. 37(1)d) de la *Gaming and Liquor Act*, R.S.A. 2000, ch. G-1.

L'interprétation restrictive proposée par les intimés ne peut se concilier avec le libellé de la loi. Selon les intimés, le pouvoir général conféré aux municipalités ne s'applique qu'à l'art. 7, qui porte exclusivement sur les domaines de compétence, et non à l'art. 8, qui porte exclusivement sur les pouvoirs. Je ne suis pas de cet avis. Premièrement, l'art. 9 dit clairement que le pouvoir de prendre des règlements est formulé en termes généraux afin de [TRADUCTION] « conférer un pouvoir général » aux municipalités dans les domaines qui leur sont attribués. Deuxièmement, admettre cette distinction entre domaines de compétence et pouvoirs enlève toute utilité à l'expression [TRADUCTION] « [s]ans que soit limitée la portée générale de l'article 7 » dans le passage introductif de l'art. 8. Les articles 7 et 8 doivent plutôt être lus ensemble, l'un ne devant pas limiter la portée de l'autre. L'article 8, qui complète l'art. 7, traite du « pouvoir général » mentionnée à l'art. 9. Selon cette interprétation des art. 7, 8 et 9, la position des intimés doit être rejetée parce que leur interprétation restrictive et littérale de l'art. 8 limite effectivement la portée de l'art. 7, qui confère le pouvoir de réglementer les activités commerciales.

13 Applying a broad and purposive interpretation, ss. 7 and 8 grant the City the power to pass bylaws limiting the number of taxi plate licences. As discussed, s. 8 supplements s. 7 by illustrating some of the broad powers exercisable by a municipality. Here the power to limit the number of licences could fall under either s. 8(a), the power to regulate, or s. 8(c), the power to provide for a system of licences. To “regulate”, as defined in the *Oxford English Dictionary* (2nd ed. 1989), vol. XIII, is “subject to . . . restrictions”. Thus, as O’Leary J.A. in dissent aptly stated, the “jurisdiction to regulate the taxi business necessarily implies the authority to limit the number of TPLs [taxi plate licences] issued”: para. 202. This accords with the legislative history.

14 The power to limit the issuance of licences also falls under the power to provide for a system of licences under s. 8(c). Sections 8(c)(i) through (vi) represent some of the types of bylaws that provide for a system of licences. The use of the word “including” indicates that the list is non-exhaustive; therefore, any type of bylaw that is consistent with the list is authorized. There is clearly no room for the application of the *expressio unius est exclusio alterius* principle advocated by the respondents. Common to each of the provisions is the power to impose limitations on licences such as setting out the conditions that must be satisfied before a licence is granted or renewed. The bylaw limiting the number of taxi plate licences is consistent with the examples provided as it also imposes a specific limit on a licensed activity.

15 The respondents have also argued that the bylaw is inconsistent with the right to enjoyment of property protected by the *Alberta Bill of Rights*, R.S.A. 2000, c. A-14, s. 1, and with s. 3 of the *Municipal Government Act* which provides that the purposes of municipalities are good governance and the development and maintenance of safe and viable communities. Both arguments relate to the effects of the bylaw which the respondents allege have transformed taxi licences into an expensive commodity benefiting a small group of brokers.

L’application d’une interprétation téléologique large permet de conclure que les art. 7 et 8 habilent la Ville à prendre des règlements limitant le nombre de plaques de taxi. Comme nous l’avons vu, l’art. 8 complète l’art. 7 en donnant quelques exemples du pouvoir général dont est dotée une municipalité. En l’espèce, le pouvoir de limiter le nombre de permis pourrait découler soit du pouvoir de réglementer, prévu à l’al. 8a), soit du pouvoir d’établir un régime de permis, prévu à l’al. 8c). Le terme « réglementer », selon *Le Nouveau Petit Robert* (2003), p. 2218, signifie « [a]ssujettir à un règlement ». Et comme le dit si bien le juge O’Leary dans sa dissidence, le [TRADUCTION] « pouvoir de réglementer le secteur des taxis comporte nécessairement le pouvoir de limiter le nombre de plaques de taxi délivrées » : par. 202. Cela concorde avec l’historique législatif.

Le pouvoir de limiter le nombre de permis découle également du pouvoir d’établir un régime de permis en vertu de l’al. 8c). Les sous-alinéas 8c)(i) à (vi) représentent quelques types de règlements établissant un régime de permis. L’emploi du terme « notamment » indique que la liste n’est pas exhaustive; par conséquent, tout type de règlement compatible avec la liste est autorisé. Il n’est clairement pas possible d’appliquer le principe défendu par les intimés selon lequel la mention de l’un implique l’exclusion de l’autre. Le pouvoir d’assortir de restrictions la délivrance de permis en prévoyant, par exemple, les conditions d’octroi ou de renouvellement, est commun à chacune des dispositions. Le règlement limitant le nombre de plaques de taxi est compatible avec les exemples fournis en ce qu’il impose aussi une limite précise à une activité autorisée.

Les intimés ont également fait valoir que le règlement porte atteinte à leur droit à la jouissance de leurs biens garanti par l’art. 1 de l’*Alberta Bill of Rights*, R.S.A. 2000, ch. A-14, et qu’il allait à l’encontre de l’art. 3 de la *Municipal Government Act*, qui précise que les municipalités ont pour objets d’assurer un bon gouvernement et de créer et de maintenir des collectivités sûres et viables. Ces deux arguments ont trait aux effets du règlement, lequel aurait, selon les intimés, transformé le permis de taxi en un produit coûteux qui profite à un petit groupe de courtiers.

As noted earlier in these reasons, there is no challenge before this Court to the legislation based on the *Charter* and no record to support the allegation now being made that the *Alberta Bill of Rights* has been breached. This Court in *Bell ExpressVu*, *supra*, at para. 62, held that absent any challenge on constitutional grounds, courts are bound to interpret and apply statutes in accordance with the sovereign intent of the legislature. In this case, I find no ambiguity in the legislation that would bring me to consider whether the Act is reflective of *Charter* values and no reason to question the authority of the Council for the City of Calgary to decide the best interests of its citizens in the regulation of the taxi industry. Here, as in *Bell ExpressVu*, some citizens are affected by the restrictions imposed, but this has no bearing on the jurisdiction of the municipal government to regulate.

Accordingly, the City of Calgary was authorized under the Act to enact Bylaw 91/77.

IV. Conclusion

The appeal is allowed with costs throughout.

Appeal allowed with costs.

Solicitor for the appellant: City of Calgary Law Department, Calgary.

Solicitors for the respondents United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta, Rashpal Singh Gosal and Haringer Singh Dhesi: Dale Gibson & Associates, Edmonton.

Solicitors for the respondent Air Linker Cab Ltd.: Zinner & Sara, Calgary.

Solicitor for the intervener: Attorney General of Alberta, Edmonton.

Comme je l'ai mentionné au début de mes motifs, la loi ne fait l'objet d'aucune contestation, devant la Cour, fondée sur la *Charte*, et aucun document n'a été soumis à l'appui de l'allégation de violation de l'*Alberta Bill of Rights* qui est maintenant soulevée. Dans *Bell ExpressVu*, précité, par. 62, la Cour a statué qu'en l'absence de contestation fondée sur des motifs d'ordre constitutionnel, les tribunaux ne peuvent qu'interpréter et appliquer les textes législatifs selon l'intention souveraine du législateur. En l'espèce, je ne vois aucune ambiguïté dans la loi qui m'oblige à me demander si elle respecte les valeurs véhiculées par la *Charte*, et aucune raison de mettre en doute la compétence du conseil de la Ville de Calgary pour décider du meilleur intérêt de ses citoyens en matière de réglementation du secteur des taxis. En l'espèce, comme dans *Bell ExpressVu*, certains citoyens sont touchés par les limites imposées, mais cela n'a aucune incidence sur la compétence du gouvernement municipal en matière de réglementation.

En conséquence, la Ville de Calgary était habilitée par la loi à édicter le règlement 91/77.

IV. Conclusion

Le pourvoi est accueilli avec dépens dans toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureur de l'appelante : Contentieux de la Ville of Calgary, Calgary.

Procureurs des intimés United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta, Rashpal Singh Gosal et Haringer Singh Dhesi : Dale Gibson & Associates, Edmonton.

Procureurs de l'intimée Air Linker Cab Ltd. : Zinner & Sara, Calgary.

Procureur de l'intervenant : Procureur général de l'Alberta, Edmonton.

16

17

18