

**Old St. Boniface Residents Association Inc.***Appellant*

v.

**The City of Winnipeg and the St. Boniface-St. Vital Community Committee***Respondents*INDEXED AS: OLD ST. BONIFACE RESIDENTS ASSN. INC.  
v. WINNIPEG (CITY)

File No. 21428.

1990: May 1; 1990: December 20.

Present: Dickson C.J.\* and Lamer C.J.\*\* and Wilson,  
La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory  
and McLachlin JJ.ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
MANITOBA

*Municipal law — Municipal corporations — Applications for zoning by-laws — Bias or apprehended bias — Municipal councillor supporting rezoning application in private and subsequently voting in favour of it without revealing prior involvement — Whether councillor's conduct raised a reasonable apprehension of bias.*

*Municipal law — Planning — Official plan — Effect — City and district plans providing for residential development and park — Rezoning permitting condominium development — Whether proposed development conflicted with plans — City of Winnipeg Act, S.M. 1971, c. 105, ss. 599, 609.*

*Municipal law — Zoning — Amendment — Procedure — Applicant for rezoning negotiating with municipality to purchase municipal lands and streets to be closed — Municipality approving sale to applicant before rezoning passed — Whether rezoning proper — City of Winnipeg Act, S.M. 1971, c. 105, s. 609(1).*

*Municipal law — Zoning by-laws — Validity — Rezoning application brought by intended purchaser of municipal land's without city's authorization — Whether rezoning by-law invalid for failure to comply with statute and procedure — City of Winnipeg Act, S.M. 1971, c. 105, s. 609(1).*

**L'Association des résidents du Vieux St-Boniface Inc.***Appelante*

c.

**a La ville de Winnipeg et le comité municipal de St-Boniface-St-Vital***Intimés*RÉPERTORIÉ: ASSOC. DES RÉSIDENTS DU VIEUX  
b ST-BONIFACE INC. c. WINNIPEG (VILLE)

N° du greffe: 21428.

1990: 1<sup>er</sup> mai; 1990: 20 décembre.c Présents: Le juge en chef Dickson\*, le juge en chef  
Lamer\*\* et les juges Wilson, La Forest,  
L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory et  
McLachlin.

d EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU MANITOBA

*Droit municipal — Municipalités — Demandes de règlements de zonage — Partialité ou crainte de partialité — Un conseiller municipal a appuyé en privé une demande de modification de zonage et a subséquemment voté en faveur de la demande sans révéler sa participation antérieure — La conduite du conseiller soulève-t-elle une crainte raisonnable de partialité?*

*Droit municipal — Urbanisme — Plan officiel — Effet — Aménagement résidentiel et parc prévus dans les plans de la ville et du district — Nouveau zonage permettant l'aménagement de condominiums — L'aménagement proposé contrevient-il aux plans? — City of Winnipeg Act, S.M. 1971, ch. 105, art. 599, 609.*

*Droit municipal — Zonage — Modification — Procédure — L'auteur d'une demande de modification de zonage négocie avec la municipalité l'acquisition de biens-fonds municipaux et de rues destinées à être fermées — Vente au requérant approuvée par la municipalité avant l'adoption du nouveau zonage — Régularité du nouveau zonage — City of Winnipeg Act, S.M. 1971, ch. 105, art. 609(1).*

*Droit municipal — Règlements de zonage — Validité — Demande de modification de zonage présentée par l'acquéreur prévu de biens-fonds municipaux sans autorisation de la ville — Le règlement portant modification de zonage est-il invalidé pour cause de non-respect de la loi et de la procédure? — City of Winnipeg Act, S.M. 1971, ch. 105, art. 609(1).*

\* Chief Justice at the time of hearing.

\*\* Chief Justice at the time of judgment.

\* Juge en chef à la date de l'audition.

\*\* Juge en chef à la date du jugement.

Winnipeg approved a proposed land development in Old St. Boniface, and adopted the recommendations of the Finance Committee, the Community Committee, the Planning and Community Services Committee and, ultimately, City Council that the land in question be rezoned to permit the erection of two condominium towers, that certain streets be closed and that the streets, together with other city-owned land, be sold to the developer. Prior to public hearings before the Community Committee on the application for rezoning submitted by the intended purchaser of the lands, a municipal councillor had been personally involved in the planning of the proposed development and had appeared as advocate in support of the application at in camera private meetings of the Finance Committee. An election intervened during the period between public meetings in which the councillor took part, and he was re-elected. At the public meetings, he did not disclose his earlier involvement with the application.

Before the re-zoning by-law was passed, the appellant attacked the process by way of originating motion filed in the Court of Queen's Bench. The motions judge quashed the Committee's decision, prohibited the passing of the rezoning by-law, and adjourned the appellant's application to quash the street-closing by-law. The City was further prohibited from implementing or acting upon the street-closing by-law until further ordered by the court. The respondents' appeal to the Court of Appeal for Manitoba was allowed and the appellant's cross-appeal concerning the street-closing by-law was dismissed.

The issues raised in this appeal are: (1) whether the municipal councillor was disqualified by reason of bias from participating in the proceedings of the Community Committee; (2) whether the application for rezoning, which was made by someone other than the owner of the subject land, complied with s. 609(1) of the *City of Winnipeg Act*; (3) whether the zoning by-law failed to comply with the Greater Winnipeg development plan ("Plan Winnipeg"); and (4) whether the Community Committee acted in bad faith or in violation of a reasonable expectation of consultation.

*Held* (La Forest, L'Heureux-Dubé and Cory JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

*Per* Dickson C.J. and Wilson, Sopinka, Gonthier and McLachlin JJ.: *Wiswell v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg* was distinguished. A flexible approach based on the context is now taken with respect to the test to be applied for disqualifying bias. Here, it

Winnipeg a approuvé un projet d'aménagement immobilier dans le Vieux St-Boniface et a adopté les recommandations du comité des finances, du comité municipal, du comité de l'urbanisme et des services communautaires et, finalement, du conseil municipal que les biens-fonds en question fassent l'objet d'un nouveau zonage de façon à permettre la construction de deux tours de condominiums, que certaines rues soient fermées et que les rues ainsi que d'autres biens-fonds appartenant à la ville soient vendus au promoteur. Avant que des audiences publiques soient tenues devant le comité municipal relativement à la demande de modification de zonage présentée par l'acquéreur prévu des biens-fonds, un conseiller municipal avait participé personnellement à la planification du projet d'aménagement et avait appuyé la demande dans des réunions à huis clos et privées du comité des finances. Durant la période comprise entre les réunions publiques, il y a eu une élection à laquelle le conseiller a participé et où il a été réélu. Lors des réunions publiques, il n'a pas révélé sa participation antérieure relativement à la demande.

Avant l'adoption du nouveau règlement de zonage, l'appelante a attaqué cette façon de procéder par voie d'avis de requête introductive d'instance déposé auprès de la Cour du Banc de la Reine. Le juge des requêtes a annulé la décision du comité, interdit l'adoption du règlement portant modification de zonage et ajourné l'audition de la demande de l'appelante visant l'annulation du règlement portant fermeture de rues. De plus, il a interdit à la ville d'appliquer ou d'utiliser le règlement de fermeture de rues jusqu'à nouvel ordre de la cour. La Cour d'appel du Manitoba a accueilli l'appel des intimés et rejeté l'appel incident de l'appelante relativement au règlement portant fermeture de rues.

Les questions soulevées dans ce pourvoi sont de savoir (1) si le conseiller municipal était, pour cause de partialité, inhabile à participer aux procédures du comité municipal, (2) si la demande de modification de zonage, présentée par une autre personne que le propriétaire du bien-fonds visé, est conforme au par. 609(1) de la *City of Winnipeg Act*, (3) si le règlement de zonage est conforme au plan directeur de la ville de Winnipeg (le «plan de la ville de Winnipeg»), et (4) si le comité municipal a agi de mauvaise foi ou sans respecter une expectative raisonnable de consultation.

*Arrêt* (les juges La Forest, L'Heureux-Dubé et Cory sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

Le juge en chef Dickson et les juges Wilson, Sopinka, Gonthier et McLachlin: Une distinction est faite d'avec l'arrêt *Wiswell v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*. Il convient d'adopter une approche souple fondée sur le contexte en ce qui concerne le critère à

would not be appropriate to apply the test of a reasonable apprehension of pre-judgment with full vigour simply because of the councillor's appearance as advocate for the development proposal before the Finance Committee. The Legislature could not have intended that the rule requiring a tribunal to be free of an appearance of bias apply to members of Council with the same force as in the case of other tribunals whose character and functions more closely resemble those of a court. Some degree of prejudgment is inherent in the role of a municipal councillor. Nor, however, could the Legislature have intended that there be a hearing before a body which has already made an irreversible decision.

The applicable test is that objectors or supporters be heard by members of Council who are capable of persuasion. This test is consistent with the functions of a municipal councillor and enables him or her to carry out the political and legislative duties entrusted to the councillor. The party alleging disqualifying prejudgment must establish that any representations at variance with the adopted view would be futile. Statements by individual members of Council, while they may give rise to an appearance of bias, will not satisfy the test unless the court concludes that they are the expression of a final opinion on the matter.

On the other hand, there is nothing inherent in the councillors' hybrid functions that would make it mandatory or desirable to excuse them from the requirement that they refrain from dealing with matters in respect of which they have either a personal or other interest. Where such an interest is found, both at common law and by statute, a member of Council is disqualified if the interest is so related to the exercise of public duty that a reasonably well-informed person would conclude that it might influence the exercise of that duty. The motions judge erred in applying the reasonable apprehension of bias test once he had found that the councillor whose impartiality was in question had no personal interest in the development, either pecuniary or by reason of a relationship with the developer.

*Per Lamer C.J.:* The reasons of La Forest J. in *Save Richmond Farmland Society v. Richmond (Township)* were agreed with. Applying his test to the facts of this case, the appeal should be dismissed.

On the issue of conformity with Plan Winnipeg, the reasons of Sopinka J. were agreed with.

appliquer pour conclure à l'incapacité pour cause de partialité. Il ne serait pas approprié en l'espèce d'appliquer le critère d'une crainte raisonnable de préjugé dans toute sa rigueur simplement parce que le conseiller a défendu le projet d'aménagement devant le comité des finances. Le législateur ne peut pas avoir voulu que la règle qui exige qu'un tribunal soit exempt de toute apparence de partialité s'applique aux membres d'un conseil municipal avec la même rigueur qu'à d'autres tribunaux administratifs dont le caractère et les fonctions ressemblent davantage à ceux d'une cour de justice. Un certain degré de préjugé est inhérent au rôle de conseiller municipal. Le législateur ne pouvait cependant pas non plus avoir voulu d'une audience devant un organisme qui a déjà pris une décision irrévocable.

Le critère applicable est que les tenants de l'un ou l'autre point de vue doivent être entendus par des membres du conseil qu'il est possible de convaincre. Ce critère est compatible avec les fonctions d'un conseiller municipal et lui permet de remplir ses fonctions politiques et législatives. La partie qui allègue l'existence d'un préjugé qui rend inhabile doit établir qu'il ne servirait à rien de présenter des arguments contredisant le point de vue adopté. Bien qu'elles puissent créer une apparence de partialité, les déclarations de conseillers individuels ne satisfont au critère que si la cour conclut qu'elles sont l'expression d'une opinion finale sur la question.

Par contre, il n'y a rien d'inhérent aux fonctions hybrides des conseillers qui rendrait obligatoire ou souhaitable de les soustraire à l'obligation de ne pas intervenir dans des affaires dans lesquelles ils ont un intérêt personnel ou autre. Quant on conclut à l'existence d'un tel intérêt, tant en vertu de la common law que de la loi, un conseiller devient inhabile si l'intérêt est à ce point lié à l'exercice d'une fonction publique qu'une personne raisonnablement bien informée conclurait que cet intérêt risquerait d'influer sur l'exercice de la fonction en question. Le juge des requêtes a commis une erreur en appliquant le critère de la crainte raisonnable de partialité après qu'il eut conclu que le conseiller dont l'impartialité était mise en doute n'avait aucun intérêt personnel dans le projet d'aménagement, que ce soit sur le plan pécuniaire ou sur celui de ses rapports avec le promoteur.

*Le juge en chef Lamer:* Le juge en chef souscrit aux motifs du juge La Forest dans l'affaire *Save Richmond Farmland Society c. Richmond (Canton)*. En appliquant son critère aux faits de l'espèce, on conclut au rejet du pourvoi.

Quand à la question du respect du plan de la ville de Winnipeg, le juge en chef Lamer souscrit aux motifs du juge Sopinka.

*Per La Forest, L'Heureux-Dubé and Cory JJ. (dissenting):* The City was precluded from adopting the zoning by-law in question without first amending Plan Winnipeg. The zoning power of Council is constrained by the community plan, the amendment of which involves consultation with community committees and requires the entire council, rather than simply the executive policy committee, to deliberate on the plan by-law. In adopting a by-law which does not conform to the plan, Council oversteps its statutory authority.

The proposed condominium represented a derogation from Plan Winnipeg. If the City wished to permit development that conflicted with the policy of the Plan, it was first required to seek amendment to the Plan. The procedures for amendment provide for public participation at all stages of policy development and it was not open to Council to circumvent the public process by the simple passage of a zoning by-law.

Judicial review is not inappropriate in this case. The designated commissioner, who determines whether a by-law conforms to the Plan, is not independent of Council but, rather, is appointed by and may be dismissed by Council. Furthermore, there is no privative clause. It is therefore open to the courts to overturn a decision which is legally incorrect. The land in question was clearly designated as parkland on the Plan policy map and the condominium development could not be said to conform to the Plan.

#### Cases Cited

By Sopinka J.

**Distinguished:** *Wiswell v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] S.C.R. 512; **referred to:** *R. ex rel Ellerby v. Winnipeg*, [1930] 1 W.W.R. 914; *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369; *Oley and Moffatt v. Fredericton* (1984), 57 N.B.R. (2d) 361; *Re McGill and City of Brantford* (1980), 111 D.L.R. (3d) 405; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879; *Re Cadillac Development Corp. Ltd. and City of Toronto* (1973), 1 O.R. (2d) 20; *Re Blustein and Borough of North York*, [1967] 1 O.R. 604; *Re Moll and Fisher* (1979), 23 O.R. (2d) 609; *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673; *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service*, [1984] 3 All E.R. 935; *Attorney General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu*, [1983] 2 All E.R. 346; *R. v. Hull Prison Board of Visitors, ex parte St. Germain*, [1979] 1 All E.R. 701; *Re Multi-Malls Inc. and Minister of Transportation and Communications* (1976), 14 O.R. (2d)

*Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé et Cory (dissidents):* La ville ne pouvait pas adopter le règlement de zonage en cause sans d'abord modifier le plan de la ville de Winnipeg. Le pouvoir de zonage du conseil est limité par le plan d'urbanisme dont la modification nécessite la consultation de comités municipaux et exige que le conseil au complet, et non simplement le comité exécutif, délibère sur le règlement relatif au plan. En adoptant un règlement non conforme au plan, le conseil outre-passe le pouvoir que lui confère la Loi.

Le projet de condominiums constitue une dérogation au plan de la ville de Winnipeg. Si la ville désirait autoriser un aménagement qui ne respectait pas la politique du plan, elle devait d'abord demander la modification du plan lui-même. Les procédures de modification prévoient la participation du public à toutes les étapes de la conception d'une politique et il n'était pas loisible au conseil de se soustraire au processus public par la simple adoption d'un règlement de zonage.

Le contrôle judiciaire n'est pas inopportun en l'espèce. Le commissaire désigné, qui détermine si un règlement est conforme au plan, n'est pas indépendant du conseil; au contraire, il est nommé et peut être démis de ses fonctions par le conseil. En outre, il n'y a aucune clause privative. Les tribunaux peuvent donc infirmer une décision qui est mauvaise du point de vue légal. Le bien-fonds en cause était clairement désigné comme parc sur la carte établie conformément à la politique du plan et on ne pouvait dire que l'aménagement de condominiums était conforme au plan.

#### Jurisprudence

Citée par le juge Sopinka

**Distinction d'avec l'arrêt:** *Wiswell v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] R.C.S. 512; **arrêts mentionnés:** *R. ex rel Ellerby v. Winnipeg*, [1930] 1 W.W.R. 914; *Committee for Justice and Liberty c. Office nationale de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369; *Oley and Moffatt v. Fredericton* (1984), 57 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 361; *Re McGill and City of Brantford* (1980), 111 D.L.R. (3d) 405; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879; *Re Cadillac Development Corp. Ltd. and City of Toronto* (1973), 1 O.R. (2d) 20; *Re Blustein and Borough of North York*, [1967] 1 O.R. 604; *Re Moll and Fisher* (1979), 23 O.R. (2d) 609; *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673; *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service*, [1984] 3 All E.R. 935; *Attorney General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu*, [1983] 2 All E.R. 346; *R. v. Hull Prison Board of Visitors, ex parte St. Germain*, [1979] 1 All E.R. 701; *Re Multi-Malls Inc. and Minister of Transportation*

49; *Re Canadian Occidental Petroleum Ltd. and District of North Vancouver* (1983), 148 D.L.R. (3d) 255; *Gaw v. Commissioner of Corrections* (1986), 2 F.T.R. 122; *Re Bruhn-Mou and College of Dental Surgeons of British Columbia* (1975), 59 D.L.R. (3d) 152; *Save Richmond Farmland Society v. Richmond (Township)*, [1990] 3 S.C.R. 1213.

By Lamer C.J.

*Save Richmond Farmland Society v. Richmond (Township)*, [1990] 3 S.C.R. 1213.

By La Forest J.

*Christie v. City of Winnipeg* (1981), 16 M.P.L.R. 128.

#### Statutes and Regulations Cited

*City of Winnipeg, By-laws* 965/75, 2960/81, 3336/82, 3829/84.

*City of Winnipeg Act*, S.M. 1971, c. 105, ss. 1 (p. 2) "designated committee" [en. 1977, c. 64, s. 2], 2(5), 20(1)(e) [en. 1977, c. 64, s. 10], 495(3), 569(f), 597.1(1) [ad. 1977, c. 64, s. 82], 599 [am. 1974, c. 74, s. 33; 1977, c. 64, s. 84], 609(1), (2) [am. 1972, c. 93, s. 79; 1974, c. 73, s. 54; 1977, c. 64, s. 88; 1982-83-84, c. 96, s. 45], (2.1) [ad. 1974, c. 73, s. 54; am. 1975, c. 50, s. 14; 1977, c. 64, s. 88; 1982-83-84, c. 96, s. 46], 610(1) [am. 1974, c. 73, s. 57], 611(1), 612(1) [am. 1974, c. 73, s. 58; c. 74, s. 37], (2) [am. 1977, c. 64, s. 91], 614(1) [en. 1982-83-84, c. 96, s. 49, 615(1.1) [en. 1978, c. 53, s. 31; am. 1982-83-84, c. 96, s. 53], (4) [en. 1978, c. 53, s. 31].

*Community Planning Act*, R.S.N.B. 1973, c. C-12, s. 68.

*Municipal Council Conflict of Interest Act*, R.S.M. 1987, c. 255, ss. 4, 5, 8.

*National Energy Board Act*, R.S.C. 1970, c. N-6, s. 44.

#### Authors Cited

Rogers, Ian MacFee. *Canadian Law of Planning and Zoning*. Toronto: Carswells, 1990 (looseleaf).

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

APPEAL from a judgment of the Manitoba Court of Appeal (1989), 58 Man. R. (2d) 255, [1989] 4 W.W.R. 708, 43 M.P.L.R. 101, 58 D.L.R. (4th) 138, allowing the respondents' appeal from a judgment of Schwartz J. (1988), 54 Man.

and *Communications* (1976), 14 O.R. (2d) 49; *Re Canadian Occidental Petroleum Ltd. and District of North Vancouver* (1983), 148 D.L.R. (3d) 255; *Gaw v. Commissioner of Corrections* (1986), 2 F.T.R. 122; *Re Bruhn-Mou and College of Dental Surgeons of British Columbia* (1975), 59 D.L.R. (3d) 152; *Save Richmond Farmland Society c. Richmond (Canton)*, [1990] 3 R.C.S. 1213.

Citée par le juge en chef Lamer

*Save Richmond Farmland Society c. Richmond (Canton)*, [1990] 3 R.C.S. 1213.

Citée par le juge La Forest

*Christie v. City of Winnipeg* (1981), 16 M.P.L.R. 128.

#### Lois et règlements cités

*City of Winnipeg Act*, S.M. 1971, ch. 105, art. 1 (p. 2) «comité désigné» [ad. 1977, ch. 64, art. 2], 2(5), 20(1)e) [ad. 1977, ch. 64, art. 10], 495(3), 569(f), 597.1(1) [aj. 1977, ch. 64, art. 82], 599 [mod. 1974, ch. 74, art. 33; 1977, ch. 64, art. 84], 609(1), (2) [mod. 1972, ch. 93, art. 79; 1974, ch. 73, s. 54; 1977, ch. 64, art. 88; 1982-83-84, ch. 96, art. 45], (2.1) [aj. 1974, ch. 73, art. 54; mod. 1975, ch. 50, art. 14; 1977, ch. 64, art. 88; 1982-83-84, ch. 96, art. 46], 610(1) [mod. 1974, ch. 73, art. 57], 611(1), 612(1) [mod. 1974, ch. 73, art. 58; ch. 74, art. 37], (2) [mod. 1977, ch. 64, art. 91], 614(1) [ad. 1982-83-84, ch. 96, art. 49], 615(1.1) [ad. 1978, ch. 53, art. 31; mod. 1982-83-84, ch. 96, art. 51], (3) [ad. 1978, ch. 53, art. 31; mod. 1982-83-84, ch. 96, art. 53], (4) [ad. 1978, ch. 53, art. 31].

*Loi sur l'urbanisme*, L.R.N.-B. 1973, ch. C-12, art. 68.

*Loi sur les conflits d'intérêts au sein des conseils municipaux*, L.R.M. 1987, ch. 255, art. 4, 5, 8.

*Loi sur l'Office national de l'énergie*, S.R.C. 1970, ch. N-6, art. 44.

Ville de Winnipeg, règlements 965/75, 2960/81, 3336/82, 3829/84.

#### Doctrines citées

Rogers, Ian MacFee. *Canadian Law of Planning and Zoning*. Toronto: Carswells, 1990 (feuilles mobiles).

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

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Manitoba (1989), 58 Man. R. (2d) 255, [1989] 4 W.W.R. 708, 43 M.P.L.R. 101, 58 D.L.R. (4th) 138, qui a accueilli l'appel interjeté par les intimés contre un jugement du juge Schwartz (1988), 54

R. (2d) 252, 39 M.P.L.R. 271, quashing the decision of the respondent, the St. Boniface-St. Vital Community Committee, and granting *certiorari* and prohibition. Appeal dismissed, La Forest, L'Heureux-Dubé and Cory JJ. dissenting.

*Arne Peltz and M. B. Nepon*, for the appellant.

*C. Gillespie and D. McCaffrey, Q.C.*, for the respondents.

The judgment of Dickson C.J. and Wilson, Sopinka, Gonthier and McLachlin JJ. was delivered by

SOPINKA J.—This appeal was heard together with *Save Richmond Farmland Society v. Richmond (Township)*, [1990] 3 S.C.R. 1213, and reasons for judgment are being released concurrently. They both raise the question of the application of the rules of natural justice or fairness to municipal councillors when they are called upon to make a decision after hearing representations from interested parties. In particular, these appeals raise the issue of the application to municipal councillors of the rule which requires a member of a tribunal to recuse himself or herself when there exists a reasonable apprehension of bias or prejudice.

In this appeal the appellant, in addition to the issue of bias, raises the following issues: Did the City have jurisdiction to proceed with the rezoning in the absence of express written authority from all freehold owners of the proposed site? Is the zoning by-law void for non-conformity with Plan Winnipeg? Did breach of an alleged undertaking to involve the Residents Association in a redevelopment plan constitute bad faith or create a right of consultation?

#### Facts

The appellant is a Residents Association for the area known as Old St. Boniface. It has existed since 1977. It was incorporated in 1979 pursuant to the Neighbourhood Improvement Program, which was a federal, provincial and municipal

Man. R. (2d) 252, 39 M.P.L.R. 271, qui avait annulé une décision de l'intimé, le comité municipal de St-Boniface-St-Vital, et accordé un bref de *certiorari* et de prohibition. Pourvoi rejeté, les juges La Forest, L'Heureux-Dubé et Cory sont dissidents.

*Arne Peltz et M. B. Nepon*, pour l'appelante.

*C. Gillespie et D. McCaffrey, c.r.*, pour les intimés.

Version française du jugement du juge en chef Dickson et des juges Wilson, Sopinka, Gonthier et McLachlin rendu par

LE JUGE SOPINKA—Le présent pourvoi et le pourvoi *Save Richmond Farmland Society c. Richmond (Canton)*, [1990] 3 R.C.S. 1213, ont été entendus ensemble et les motifs de jugement sont rendus simultanément. Ils soulèvent l'un et l'autre la question de l'application des règles de justice naturelle ou de l'équité aux conseillers municipaux appelés à prendre une décision après avoir entendu les observations des parties intéressées. Se pose en particulier dans ces pourvois la question de l'application aux conseillers municipaux de la règle imposant à un membre d'un tribunal administratif l'obligation de se récuser lorsqu'il existe une crainte raisonnable de partialité ou de préjugé.

Outre la partialité, l'appelante soulève en l'espèce les questions suivantes: la ville avait-elle compétence pour procéder à la modification du zonage sans en avoir reçu par écrit l'autorisation expresse de tous les propriétaires fonciers du site proposé? Le règlement de zonage est-il entaché de nullité pour cause de non-conformité avec le plan de la ville de Winnipeg? L'engagement qui aurait été pris de faire participer l'association des résidents à la conception d'un plan de réaménagement conférerait-il à celle-ci le droit d'être consultée et la violation de cet engagement constituait-elle de la mauvaise foi?

#### Les faits

L'appelante est une association des résidents du secteur connu sous le nom de Vieux St-Boniface. Elle existe depuis 1977. En 1979, elle a été constituée en personne morale dans le cadre du programme d'amélioration de quartier qui était une

initiative. Since the completion of that program, the appellant has continued its involvement in area planning through consultation with the Community Committee and others.

It helps to note from the outset the distinction between planning and zoning by-laws. The *City of Winnipeg Act*, S.M. 1971, c. 105, as amended, calls for various plans of different levels of specificity. The Greater Winnipeg development plan ("Plan Winnipeg") is the most general plan, encompassing the whole City. The Act creates six "communities" within the City, and each is to have a corresponding Community Plan. The most specific plan is called an Action Area Plan. These plans are created or amended by by-law. Planning by-laws do not affect zoning, which for any given parcel of land must be established by a zoning by-law. Under the Act the various plans are to be consistent with one another, and zoning is to be consistent with the plans.

The lands at issue in this case are located across the Red River from downtown Winnipeg, in Old St. Boniface. The Red River borders the area to the north and the west. To the east is an open area called Whittier Park. To the south is the CN mainline, known as the Highline. Prior to 1976, lands immediately adjacent to the Highline were designated as a proposed rapid transit corridor. The area is somewhat isolated from the rest of St. Boniface by the Highline. In 1976 the North St. Boniface District Plan was enacted (By-law 965/75), which designated the lands north of the Highline as "proposed park area". This plan was and continues to be the Action Area Plan for North St. Boniface. Pursuant to this plan the City commenced acquiring land in the area north of the Highline.

In December 1979, the appellant initiated a review of the Action Area Plan for the purpose of having the area north of the Highline, except for the riverbank property, redesignated for residential

initiative conjointe des gouvernements fédéral, provincial et municipal. Depuis la fin de ce programme, l'appelante continue, par la consultation avec le comité municipal notamment, à participer aux projets d'urbanisme pour le secteur en question.

Il est utile de souligner au départ la différence entre les règlements d'urbanisme et les règlements de zonage. La *City of Winnipeg Act*, S.M. 1971, ch. 105, et ses modifications, prévoit divers plans présentant différents degrés de précision. Le plus général de ces plans est le plan directeur de la ville de Winnipeg (le «plan de la ville de Winnipeg»), qui vise l'ensemble de la ville. La Loi crée dans les limites de la ville six «secteurs» devant avoir chacun son propre plan de secteur. Ce sont les plans d'action de secteur, établis ou modifiés par voie de règlement, qui sont les plus précis. Or, les règlements d'urbanisme ne touchent pas le zonage, qui, pour chaque parcelle de terrain, doit être établi par un règlement de zonage. Aux termes de la Loi, les différents plans doivent être compatibles les uns avec les autres et le zonage doit être conforme à ces plans.

Les biens-fonds en cause sont situés dans le Vieux St-Boniface, en face du centre-ville de Winnipeg, de l'autre côté de la rivière Rouge. Ce secteur est bordé au nord et à l'ouest par la rivière Rouge. À l'est, il y a un secteur inoccupé appelé Whittier Park. Au sud, s'étend la voie principale du CN, que l'on appelle la Highline. Antérieurement à 1976, des terres attenantes à la Highline ont été affectées à un projet de couloir de transport rapide. Le secteur en question se trouve quelque peu isolé du reste de St-Boniface par la Highline. En 1976, on a adopté le plan du district de St-Boniface nord (règlement 965/75), qui affectait à un [TRADUCTION] «projet de parc» les terres situées au nord de la Highline. Ce plan constituait alors et constitue encore le plan d'action de secteur de St-Boniface nord. En exécution de ce plan, la ville a commencé à faire l'acquisition de bien-fonds dans le secteur situé au nord de la Highline.

En décembre 1979, l'appelante a amorcé une révision du plan d'action de secteur en vue de faire changer l'affectation des terres se trouvant au nord de la Highline, à l'exception de celles longeant la

land use. Since 1979, it appears to have been a generally recognized goal to encourage people to live in the area north of the Highline. The conversion of then existing residential property by the City to parkland was reducing the population and number of families to a level required for a stable community base in North St. Boniface. Councillor Guy Savoie, the Municipal Councillor for the area, was involved in this review.

City By-laws 3336/82 and 3829/84 changed the planning designation to future residential use. By-law 3829/84 reclassified an area, including that at issue in this case, as residential. However, the scope and density of the residential use were not determined in that by-law. The appellant was apparently aware that a single-family designation might not provide sufficient population to justify servicing costs of a residential subdivision and that a multiple use might be necessary to meet its objectives. The appellant, however, was opposed to highrise development.

On April 9, 1986, the City passed By-law No. 2960/81, known as Plan Winnipeg, concluding a process that had been begun years earlier. It shows a portion of the disputed lands as carrying a designation of "regional park", while the balance is designated as "older residential neighbourhood".

As noted above, planning by-laws do not affect zoning. In the spring of 1986, the area north of the Highline was in a variety of parcels with various zoning designations, including M2, light industrial.

We now come to the development giving rise to these proceedings. By the summer of 1986, Tyrone Enterprises Ltd. (Tyrone) had acquired several

rivière, de manière à ce qu'elles soient destinées à l'habitation. Il semble être généralement reconnu depuis 1979 qu'il faut encourager les gens à s'installer dans le secteur situé au nord de la Highline.

*a* La conversion en parcs, effectuée par la ville, de terres affectées alors à l'habitation a eu pour effet de réduire la population et le nombre de familles au niveau requis pour assurer à St-Boniface nord une solide base démographique. Guy Savoie, conseiller municipal du secteur en question, a participé à cette révision.

Par suite des règlements municipaux 3336/82 et 3829/84, qui sont venus en changer l'affectation *c* urbaniste, les terres visées devaient constituer un futur quartier résidentiel. En particulier, le règlement 3829/84 affectait à l'habitation un territoire englobant les biens-fonds en cause en l'espèce. Ce *d* règlement ne précisait toutefois pas l'étendue ni la densité de l'aménagement aux fins d'habitation. À ce qu'il paraît, l'appelante savait que l'affectation à la construction d'habitations unifamiliales ne permettrait peut-être pas d'obtenir une population *e* suffisante pour justifier les coûts de viabilisation d'un lotissement à usage d'habitation et que l'affectation à des usages multiples pourrait s'imposer pour assurer la réalisation de ses objectifs. L'appelante s'opposait cependant à la construction de *f* tours.

Le 9 avril 1986, la ville a adopté le règlement n° 2960/81, connu sous le nom de plan de la ville de Winnipeg. C'était là l'aboutissement d'un processus entamé plusieurs années auparavant. Sur le plan, une partie des biens-fonds faisant l'objet du litige figurent comme [TRADUCTION] «parc régional», tandis que le reste de ces terres sont désignées comme [TRADUCTION] «vieux quartier résidentiel».

Comme je l'ai déjà indiqué, les règlements d'urbanisme n'ont aucune incidence sur le zonage. Au printemps de 1986, le secteur situé au nord de la Highline se composait de plusieurs terrains ayant différentes affectations de zonage, dont l'affectation M2 (industrie légère).

Voilà qui nous amène au projet immobilier à l'origine de la présente instance. Dès l'été de 1986, Tyrone Enterprises Ltd. (Tyrone) s'était portée



adjacent parcels of land on rue Messenger, in Old St. Boniface north of the Highline. The street is a block in length, running east to west. Tyrone owned most of the south side of the block. The north side is vacant, city-owned land which extends to the Red River. Tyrone intended to build two seven-storey condominiums. Its plan required consolidating its land with land it would purchase from the City, purchasing and closing certain streets, and changing existing zoning.

In May 1986, Tyrone approached the City about purchasing the city-owned properties plus the land comprising intended street closures. Some time prior to August 1986, discussions took place between representatives of Tyrone and representatives of the City, including Councillor Guy Savoie, at which the proposal was presented and reviewed. On August 6, Tyrone's solicitor wrote to the City, indicating his client's intention to proceed with a rezoning application for the consolidated parcel of land. He asked for a letter from the City authorizing Tyrone to proceed with the zoning application.

On August 7, 1986, Tyrone filed the application. There was as yet no written authorization from the City to apply for rezoning of City-owned lands.

On August 8, 1986, the Land Surveys and Real Estate Department of the City filed a report with the Finance Committee which summarized the discussions that had been held with representatives of Tyrone. It recommended that Tyrone be given an option with respect to the City-owned lands. The report came before an in camera meeting of the Finance Committee held on August 12, 1986. Although in camera, full minutes of the meeting were kept and were available to the public. Councillor Savoie, although not a member of the Finance Committee, attended and spoke in favour of granting Tyrone an option to buy the necessary lands. The Finance Committee put the matter over to its next meeting, on September 9. At that

acquéreur de plusieurs terrains contigus situés rue Messenger dans le Vieux St-Boniface au nord de la Highline. D'une longueur équivalant à la distance entre deux rues parallèles, cette rue a une orientation est-ouest. Tyrone était propriétaire de la majeure partie du côté sud du quadrilatère. La partie nord se compose de terrains vagues appartenant à la ville, qui s'étendent jusqu'à la rivière Rouge. Tyrone projetait la construction de deux tours de condominiums de sept étages. Son plan nécessitait le regroupement de ses terrains avec des terrains qu'elle achèterait à la ville, l'acquisition et la fermeture de certaines rues et la modification du zonage existant.

En mai 1986, Tyrone a pressenti la ville relativement à l'achat des biens-fonds appartenant à cette dernière et des terrains occupés par les rues dont Tyrone envisageait la fermeture. Quelque temps avant le mois d'août 1986, des discussions ont eu lieu entre des représentants de Tyrone et des représentants de la ville, dont le conseiller Guy Savoie, au cours desquelles la proposition a été soumise et examinée. Le 6 août, l'avocat de Tyrone a écrit à la ville, lui signalant l'intention de sa cliente de présenter une demande de modification du zonage des biens-fonds regroupés. Il a demandé à la ville une lettre autorisant Tyrone à aller de l'avant avec sa demande de modification de zonage.

Le 7 août 1986, Tyrone a présenté la demande. À ce moment-là, la ville n'avait pas encore accordé l'autorisation écrite de demander la modification du zonage des biens-fonds lui appartenant.

Le 8 août 1986, le service des levés de terrain et des biens immobiliers de la ville a déposé auprès du comité des finances un rapport résumant les discussions qui avaient eu lieu avec les représentants de Tyrone. Il était recommandé dans ce rapport que l'on accorde à Tyrone une option sur les biens-fonds appartenant à la ville. Le rapport a été examiné au cours d'une réunion à huis clos du comité des finances tenue le 12 août 1986. En dépit du huis clos, un procès-verbal complet de la réunion a été dressé et mis à la disposition du public. Le conseiller Savoie, bien qu'il ne fût pas membre du comité des finances, a assisté à la réunion où il s'est prononcé en faveur de l'idée d'accorder à Tyrone une option d'acheter les biens-

meeting, Councillor Savoie again spoke in favour of granting the option to Tyrone. The Finance Committee approved of the option as recommended.

By letter dated September 17, 1986, the Director of the Land Surveys and Real Estate Department authorized Tyrone to proceed with the rezoning application in respect of City-owned lands, in the following terms:

Inasmuch as your client now has an interest in those City-owned properties contained within the proposed development area your client may now proceed to make application for rezoning and subdivision.

As noted above, the Act divides Winnipeg into six "communities". Rezoning applications are initially referred to the Community Committee in which the land is located. The Community Committee hears representations from interested persons, and makes a recommendation on the application. The Community Committee is composed of members of City Council who represent a ward within the community. These included Councillors Savoie, Reese and Ducharme. Councillors Reese and Ducharme were also members of the Finance Committee and had voted against the Tyrone development.

The hearing of the zoning application commenced on October 7, 1986. Councillor Savoie was one of three members of City Council present at the meeting. Tyrone's solicitor made a presentation in favour of rezoning. A representative of the appellant opposed rezoning. The application was deferred. In the meantime, on Councillor Savoie's motion, the Community Committee sought further information from the City administration on the impact of the potential development.

The next meeting was November 18, and Councillor Savoie acted as chairman. During the period

fonds nécessaires. Le comité des finances a reporté l'étude de cette question à sa réunion suivante, prévue pour le 9 septembre. Lors de cette réunion, le conseiller Savoie s'est de nouveau prononcé en faveur de l'attribution d'une option à Tyrone. Le comité des finances a approuvé l'option telle qu'elle lui avait été recommandée.

Dans une lettre en date du 17 septembre 1986, le directeur du service des levés de terrain et des biens immobiliers a autorisé Tyrone à aller de l'avant avec la demande de modification de zonage relativement aux biens-fonds appartenant à la ville. L'autorisation est ainsi formulée:

[TRADUCTION] En autant qu'elle possède maintenant un intérêt dans les biens-fonds appartenant à la ville situés dans le secteur destiné à l'aménagement envisagé, votre cliente peut maintenant présenter une demande de modification de zonage et de lotissement.

Ainsi que je l'ai déjà fait remarquer, la Loi divise Winnipeg en six «secteurs». Les demandes de modification de zonage sont acheminées d'abord au comité municipal du secteur où se trouvent les biens-fonds en question. Le comité municipal entend les observations des intéressés et fait ensuite une recommandation concernant la demande. Il se compose des conseillers municipaux représentant un quartier compris dans le secteur. En l'occurrence, il s'agissait notamment des conseillers Savoie, Reese et Ducharme. Les conseillers Reese et Ducharme étaient également membres du comité des finances et avaient voté contre le projet immobilier de Tyrone.

L'audition de la demande de modification de zonage a débuté le 7 octobre 1986. Le conseiller Savoie était l'un des trois membres du conseil municipal présents à la réunion. L'avocat de Tyrone a exposé des arguments en faveur de la modification du zonage tandis qu'un représentant de l'appelante s'y est opposé. L'audition de la demande a été ajournée. Entre-temps, à la suite d'une requête du conseiller Savoie, le comité municipal a demandé à l'administration de la ville de plus amples renseignements sur les effets de l'aménagement éventuel.

La réunion suivante a été tenue le 18 novembre et présidée par le conseiller Savoie. Pendant la

of the adjournment, a municipal election intervened. Councillors Reese and Ducharme, who had opposed the development, were not re-elected, while Councillor Savoie, who supported it, was. There was lengthy discussion of the application and again the matter was deferred. Before the next meeting, the appellant learned that Councillor Savoie had earlier supported Tyrone's application before the Finance Committee. On December 5, 1986, the appellant wrote to Councillor Savoie, suggesting that he had committed himself in support of the project, and that he therefore should not participate in the decision with respect to zoning at the Community Committee meeting. On December 9, 1986, the Community Committee, including Councillor Savoie, approved Tyrone's application subject to the City's usual requirements, and at the same meeting approved the street-closing by-law.

The report of the Community Committee recommending the rezoning was then referred to the Committee on Planning and Community Services (the designated committee). On January 5, 1987, with the addition of further conditions, it expressed its agreement to the suggested rezoning. The Executive Policy Committee considered the proposed rezoning at a meeting held on January 14, 1987.

On January 21, 1987, the report of the Committee on Planning and Community Services, recommending the rezoning subject to conditions, came before the plenary session of City Council. After a full debate, Council gave its approval to the intended rezoning, subject to conditions, and directed the city solicitor to prepare the necessary rezoning by-law and forward it to Council "for all three readings" when the various conditions had been met.

The Committee on Finance and Administration received a report on the negotiations concerning the sale of the land, including city streets, on July 14, 1987. The Committee recommended the sale of all of the lands to Tyrone for \$152,530. This

période d'ajournement, une élection municipale a eu lieu. Les conseillers Reese et Ducharme, qui s'étaient opposés au projet, n'ont pas été réélus, tandis que le conseiller Savoie, qui l'appuyait, l'a été. La demande a été longuement discutée et l'affaire a de nouveau été ajournée. Avant la réunion suivante, l'appelante a appris que le conseiller Savoie avait auparavant appuyé la demande de Tyrone devant le comité des finances. Le 5 décembre 1986, l'appelante a écrit au conseiller Savoie pour lui dire que, comme il s'était engagé à appuyer le projet d'aménagement, il ne devrait pas participer à la prise de la décision relative au zonage lors de la réunion du comité municipal. Le 9 décembre 1986, le comité municipal, y compris le conseiller Savoie, a fait droit à la demande de Tyrone sous réserve des conditions d'usage imposées par la ville et, au cours de la même réunion, a approuvé le règlement prévoyant la fermeture de rues.

Ensuite, le rapport du comité municipal recommandant la modification du zonage a été soumis au comité de l'urbanisme et des services communautaires (le comité désigné). Le 5 janvier 1987, ce comité, après avoir ajouté des conditions, a exprimé son approbation du nouveau zonage proposé. Cette proposition de modification de zonage a alors été examinée par le comité exécutif lors d'une réunion tenue le 14 janvier 1987.

Le 21 janvier 1987, le rapport du comité de l'urbanisme et des services communautaires, qui recommandait la modification du zonage, sous réserve de certaines conditions, a été déposé lors d'une séance plénière du conseil municipal. À l'issue d'un débat exhaustif, le conseil a approuvé, sous réserve de certaines conditions, le projet de modification de zonage, et a ordonné au procureur de la ville de rédiger le règlement de modification de zonage nécessaire et de le faire tenir au conseil [TRADUCTION] «pour qu'il soit procédé aux trois lectures», une fois remplies les différentes conditions prescrites.

Le comité des finances et de l'administration a reçu le 14 juillet 1987 un rapport sur les négociations relatives à la vente des biens-fonds en question, qui comprenaient certaines rues de la ville. Le comité a recommandé que tous ces biens-fonds

recommendation went to City Council on August 19, 1987, and was approved. On August 19, 1987, the City Council also adopted the recommendation of the Committee on Works and Operations to close the streets and on October 1, 1987, the Council passed a by-law closing the streets.

This was the state of affairs when the appellant commenced these proceedings. To summarize:

1. The rezoning had been approved by the Community Committee and by the Planning and Community Services Committee, and then ultimately by City Council itself, but the rezoning by-law had not yet been passed.
2. The necessary street closings had been completed.
3. Sale of the property, both the land comprised in the closed streets and further City-owned lands, was approved, but the conveyance of these lands to Tyrone had not yet taken place.

The appellant attacked the process by way of originating notice of motion filed in the Court of Queen's Bench. It sought an order quashing the decision of the Community Committee, an order prohibiting the City from giving third reading to the proposed zoning by-law, and an order quashing the street-closing by-law. The motions judge quashed the Committee's decision, prohibited the passing of the rezoning by-law and adjourned the application to quash the street-closing by-law: (1988), 54 Man. R. (2d) 252. Further, the City was prohibited from implementing or acting upon the street-closing by-law until further order by the court. The respondents' appeal to the Court of Appeal for Manitoba was allowed and the appellant's cross-appeal concerning the street-closing by-law dismissed: (1989), 58 Man. R. (2d) 255.

#### Decisions Below

*Court of Queen's Bench of Manitoba*

soient vendus à Tyrone au prix de 152 530 \$. Cette recommandation a été examinée et approuvée par le conseil municipal le 19 août 1987. Le même jour, le conseil municipal a également adopté la recommandation du comité des travaux publics de fermer les rues et, le 1<sup>er</sup> octobre 1987, le conseil a adopté un règlement en ce sens.

Voilà où en étaient les choses lorsque l'appelante a introduit la présente instance. En résumé:

1. Le nouveau zonage avait été approuvé par le comité municipal et par le comité de l'urbanisme et des services communautaires et, finalement, par le conseil municipal lui-même, mais le règlement portant modification du zonage n'avait pas encore été adopté.
2. Les fermetures de rues qui s'imposaient avaient été effectuées.
3. La vente des biens-fonds, composés des terrains occupés par les rues fermées ainsi que d'autres terrains appartenant à la ville, a été approuvée, mais la cession de ces biens-fonds à Tyrone n'avait pas encore eu lieu.

L'appelante a attaqué le processus par voie d'avis de requête introductive d'instance déposé auprès de la Cour du Banc de la Reine. Elle sollicitait une ordonnance annulant la décision du comité municipal, une ordonnance interdisant à la ville de procéder à la troisième lecture du projet de règlement de zonage ainsi qu'une ordonnance annulant le règlement prévoyant la fermeture des rues. Le juge des requêtes a annulé la décision du comité, interdit l'adoption du règlement portant modification du zonage et suspendu la demande d'annulation du règlement prévoyant la fermeture des rues: (1988), 54 Man. R. (2d) 252. En outre, la ville s'est vu interdire d'appliquer ou d'utiliser le règlement de fermeture des rues jusqu'à nouvel ordre de la cour. L'appel interjeté par les intimés et l'appel incident de l'appelante relativement au règlement prévoyant la fermeture des rues a été rejeté: (1989), 58 Man. R. (2d) 255.

#### Les décisions des tribunaux d'instance inférieure

*Cour du Banc de la Reine du Manitoba*

Schwartz J. dealt with only two of the grounds argued by the appellant.

Jurisdiction to Proceed Under s. 609(1)

Section 609(1) provides that an application for rezoning shall be made by the owner of the land or a person authorized in writing by the owner. When Tyrone made its application on August 7, 1986, it did not own all of the land for which rezoning was requested.

Schwartz J. did not consider the option granted by the Finance Committee to purchase City-owned land to be legally enforceable. He rejected the City's contention that the option constituted the required authority to comply with s. 609(1). The City could have given the required written authority or could have had the Commissioner for the Environment bring a rezoning application. As to the streets, s. 495(3) of the Act confirms that title to the land on which a street is situated is vested in Her Majesty in right of the Province. Schwartz J. invoked the rule that a municipal corporation must meet strictly the statutory provisions of its enacting authority, citing principally Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2nd ed., vol. 1, at p. 379, and *R. ex rel Ellerby v. Winnipeg*, [1930] 1 W.W.R. 914 (Man. C.A.). He concluded that "Tyrone's failure to provide the written authorization of the owners of the city lands and the portions of the streets to its rezoning application is fatal to the validity of the zoning bylaw" (p. 259).

Bias

Schwartz J. then turned to the allegation of bias. He referred to *Wiswell v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] S.C.R. 512, as authority for the proposition that the "rules of natural justice apply to a rezoning application". He referred to *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369,

Le juge Schwartz n'a examiné que deux des moyens invoqués par l'appelante.

La compétence pour procéder en vertu du par. 609(1)

Le paragraphe 609(1) prévoit qu'une demande de modification de zonage doit être présentée par le propriétaire du bien-fonds visé ou par une personne qui a reçu de ce dernier l'autorisation écrite de le faire. Or, quand Tyrone a fait sa demande le 7 août 1986, elle n'était pas propriétaire de tous les biens-fonds dont elle cherchait à faire modifier le zonage.

Le juge Schwartz a tenu pour légalement non exécutoire l'option d'acheter les biens-fonds appartenant à la ville qu'avait consentie le comité des finances. Il a rejeté l'argument de la ville selon lequel l'option constituait l'autorisation requise pour se conformer au par. 609(1). La ville aurait pu donner l'autorisation écrite requise ou encore faire présenter par le commissaire à l'environnement une demande de modification de zonage. Pour ce qui est des rues, le par. 495(3) de la Loi confirme que c'est Sa Majesté du chef de la province qui détient le titre de propriété des terres occupées par une rue. Citant principalement l'ouvrage de Rogers intitulé *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2<sup>e</sup> éd., vol. 1, à la p. 379, et la décision *R. ex rel Ellerby v. Winnipeg*, [1930] 1 W.W.R. 914 (C.A. Man.), le juge Schwartz a invoqué la règle selon laquelle une municipalité est tenue de se conformer rigoureusement aux dispositions de sa loi habilitante. Il a conclu que [TRADUCTION] «l'omission de Tyrone de produire l'autorisation écrite des propriétaires de biens-fonds dans la ville et des parties de rue visés par sa demande de modification de zonage entraîne l'invalidité du règlement de zonage» (p. 259).

La partialité

Le juge Schwartz a ensuite examiné l'allégation de partialité. Il a invoqué l'arrêt *Wiswell v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] R.C.S. 512, à l'appui du principe voulant que les [TRADUCTION] «règles de justice naturelle s'appliquent à une demande de modification de zonage». Il a mentionné l'arrêt *Committee for*

for the proposition that “the applicant need not prove bias but that a reasonable apprehension of bias is sufficient whether bias exists or not” (p. 260).

He noted that there “is no suggestion that Councillor Savoie did what he did for any reason other than what he believed to be the best interests of his community” and that there “is no suggestion that he had any personal interest in the success of Tyrone’s application other than what he thought was his duty” (p. 260). He concluded (at pp. 260-61):

In these circumstances he ought to have disqualified himself from the role of an impartial arbitrator and declared his interest in the proceedings.

The court does not say that Councillor Savoie did not have the right or duty to assist Tyrone with its application. However, it does say that a councillor may not be both the advocate for and the judge of the application.

Such conduct, if that is what, in the opinion of the Legislature, a councillor should be permitted to do must be specifically authorized by statute.

In the absence of special legislation, the weight of authority is that Councillor Savoie ought not to have been a party to the adjudication.

The community committee recommendation cannot stand and must be quashed.

#### *Court of Appeal for Manitoba*

Huband J.A. gave the reasons of the court, O’Sullivan and Lyon J.J.A. concerning.

#### Bias

Huband J.A. observed that the Councillor’s participation in the initial discussions between the developer and the City was to be commended and encouraged as a normal part of his duties. Persons for or against a development proposal should feel free to discuss it with their Municipal Councillor, and the Councillor should be free to express an initial reaction without running the risk of being disqualified from subsequent participation in the decision-making process.

*Justice and Liberty c. Office national de l’énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369, à l’appui de la proposition suivant laquelle [TRADUCTION] «le requérant n’est pas tenu de prouver l’existence de partialité, une crainte raisonnable de partialité étant suffisante, qu’il y ait ou non partialité en fait» (p. 260).

Le juge Schwartz a fait remarquer que [TRADUCTION] «rien n’indique que les gestes du conseiller Savoie aient été motivés par autre chose que sa conviction qu’il agissait au mieux des intérêts de son secteur» et que [TRADUCTION] «rien ne permet de conclure qu’il avait dans le succès de la demande de Tyrone un autre intérêt personnel que l’accomplissement de ce qu’il concevait comme son devoir» (p. 260). Il est arrivé à la conclusion suivante (aux pp. 260 et 261):

[TRADUCTION] Dans ces circonstances, il aurait dû abandonner le rôle d’arbitre impartial et déclarer l’intérêt qu’il avait dans la procédure.

La cour ne prétend pas que le conseiller Savoie n’avait pas le droit ni l’obligation de prêter son concours à la demande de Tyrone. Elle affirme toutefois qu’un conseiller ne saurait être à la fois partisan et juge d’une demande.

Une telle conduite, à supposer que le législateur soit d’avis qu’elle devrait être permise à un conseiller, doit être expressément autorisée par une loi.

Suivant la prépondérance de la jurisprudence, en l’absence d’une disposition législative spéciale en ce sens, le conseiller Savoie n’aurait pas dû participer à la décision.

La recommandation du comité municipal ne saurait donc être retenue et doit être annulée.

#### *Cour d’appel du Manitoba*

Le juge Huband, avec l’appui des juges O’Sullivan et Lyon, a exposé les motifs de la cour.

#### La partialité

Le juge Huband a fait observer que la participation du conseiller aux discussions initiales entre le promoteur et la ville était louable et à encourager à titre d’aspect normal de ses fonctions. Toute personne appuyant une proposition d’aménagement ou s’y opposant devrait se sentir libre d’en discuter avec son conseiller municipal. De même, celui-ci devrait être libre d’exprimer une première réaction sans courir le risque de se rendre inhabile à participer aux étapes subséquentes du processus décisionnel.

Similarly he decided that there was no impropriety in Councillor Savoie appearing at the Finance Committee meeting to urge that the City make lands available so that a viable development might be considered.

In Huband J.A.'s opinion, Councillor Savoie's support for the sale of the property should not have excluded him from participating in the Community Committee. Councillor Savoie had expressed approval of the development by his participation before the Finance Committee, but the same could be said of Councillors Reese and Ducharme, who voted against the intended sale at Finance Committee. Huband J.A. believed that the Councillor was still capable of having an open mind concerning the merits of the development as a whole and as to the kinds of conditions which should be imposed upon the developer as a precondition to rezoning.

Huband J.A. noted that the scheme of the *City of Winnipeg Act*, contemplates that a member of Council will be called upon to consider a matter at various committee stages leading up to an ultimate vote on City Council itself. The participation of a councillor, either as a voting member or as a delegate, in the deliberations of one committee could not constitute bias so as to preclude participation on other committees or in City Council.

Huband J.A. distinguished *Wiswell, supra*, on the ground that it was based on a denial of the opportunity to be heard due to failure to comply with statutory notice requirements. He cited with approval the decision of the New Brunswick Court of Appeal in *Oley and Moffatt v. Fredericton* (1984), 57 N.B.R. (2d) 361, which in turn relied on *Re McGill and City of Brantford* (1980), 111 D.L.R. (3d) 405 (Ont. Dist. Ct.). That case held that Council can hold preliminary views, but must be able to hear and consider the objections honestly and fairly. Huband J.A. concluded, at p. 264:

Le juge Huband a décidé en outre qu'il n'y a eu rien d'irrégulier à ce que le conseiller Savoie se présente à la réunion du comité des finances pour inciter la ville à rendre des terres disponibles afin que puisse être examiné un projet d'aménagement viable.

De l'avis du juge Huband, l'appui donné par le conseiller Savoie à la vente des biens-fonds n'aurait pas dû l'empêcher de participer aux délibérations du comité municipal. Le conseiller Savoie avait manifesté devant le comité des finances son approbation du projet d'aménagement, mais son cas n'était pas différent de celui des conseillers Reese et Ducharme qui, eux, avaient voté contre le projet de vente lors de la réunion de ce comité. D'après le juge Huband, le conseiller Savoie pouvait encore faire preuve d'ouverture d'esprit concernant le bien-fondé du projet d'aménagement dans son ensemble et les types de conditions à imposer au promoteur préalablement à la modification du zonage.

Le juge Huband a fait remarquer que la *City of Winnipeg Act*, prévoit qu'un membre du conseil sera appelé à examiner une question donnée dans le cadre des travaux de différents comités avant le vote final du conseil municipal lui-même. La participation d'un conseiller, soit en tant que membre ayant droit de vote soit en qualité de délégué, aux délibérations d'un comité ne pourrait constituer une preuve de partialité le rendant inhabile à prendre part aux délibérations d'autres comités ou du conseil municipal.

Le juge Huband a fait une distinction d'avec l'arrêt *Wiswell*, précité, disant que celui-ci était fondé sur la privation de la possibilité de se faire entendre résultant de l'omission de donner l'avis prévu par la loi. Il a cité, en l'approuvant, l'arrêt *Oley and Moffatt v. Fredericton* (1984), 57 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 361, dans lequel la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick s'est appuyée sur la décision *Re McGill and City of Brantford* (1980), 111 D.L.R. (3d) 405 (C. dist. Ont.), où il a été décidé qu'un conseil peut former des opinions préliminaires, mais qu'il doit être capable d'entendre et de considérer honnêtement et équitablement les objections. Le juge Huband a conclu, à la p. 264: