

**Allard Contractors Ltd.** *Appellant*

v.

**The Corporation of the District of Coquitlam** *Respondent*

and between

**Thornhill Aggregates Ltd.** *Appellant*

v.

**The Corporation of the District of Maple Ridge** *Respondent*

and between

**Kirkpatrick Sand & Gravel Co. Ltd.** *Appellant*

v.

**The Corporation of the District of Maple Ridge** *Respondent*

and between

**Allard Contractors Ltd.** *Appellant*

v.

**The Corporation of the District of Coquitlam** *Respondent*

and between

**Kirkpatrick Sand & Gravel Co. Ltd.** *Appellant*

v.

**The Corporation of the District of Maple Ridge** *Respondent*

**Allard Contractors Ltd.** *Appelante*

c.

<sup>a</sup> **La Corporation du district de Coquitlam** *Intimée*

et entre

<sup>b</sup>

**Thornhill Aggregates Ltd.** *Appelante*

c.

<sup>c</sup>

**La Corporation du district de Maple Ridge** *Intimée*

<sup>d</sup> et entre

**Kirkpatrick Sand & Gravel Co. Ltd.** *Appelante*

<sup>e</sup>

c.

**La Corporation du district de Maple Ridge** *Intimée*

<sup>f</sup>

et entre

**Allard Contractors Ltd.** *Appelante*

<sup>g</sup>

c.

**La Corporation du district de Coquitlam** *Intimée*

<sup>h</sup>

et entre

**Kirkpatrick Sand & Gravel Co. Ltd.** *Appelante*

<sup>i</sup>

c.

**La Corporation du district de Maple Ridge** *Intimée*

<sup>j</sup>

and

et

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

Le procureur général du Canada, le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Québec, le procureur général de la Colombie-Britannique et le procureur général de l'Alberta *Intervenants*

Indexed as: Allard Contractors Ltd. v. COQUITLAM (DISTRICT)

b Répertoire: Allard Contractors Ltd. c. COQUITLAM (DISTRICT)

File No.: 22829.

N° du greffe: 22829.

1993: May 26; 1993: November 18.

1993: 26 mai; 1993: 18 novembre.

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

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR BRITISH COLUMBIA

d EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

*Constitutional law — Statutes — Validity — Municipal Act purporting to authorize variable fees for soil removal permits — Whether provision ultra vires province as authorizing levy in nature of indirect taxation — Whether volumetric permit fees ancillary to genuine licensing scheme — Municipal Act, R.S.B.C. 1979, c. 290, s. 930(2) — Constitution Act, 1867, s. 92(9).*

e *Droit constitutionnel — Lois — Validité — Loi sur les municipalités autorisant l'imposition de droits variables pour les permis d'enlèvement de terre — La disposition en cause outrepasset-elle la compétence de la province du fait qu'elle autorise une charge de la nature d'une taxation indirecte? — L'imposition de droits de permis volumétriques est-elle accessoire à un véritable régime de délivrance de permis? — Municipal Act, R.S.B.C. 1979, ch. 290, art. 930(2) — Loi constitutionnelle de 1867, art. 92(9).*

*Municipal law — Municipal by-laws — Validity — Municipalities adopting soil removal by-laws incorporating volumetric permit fees — By-laws distinguishing between commercial and non-commercial use — Whether by-laws discriminatory — Whether volumetric permit fees authorized by Municipal Act — Municipal Act, R.S.B.C. 1979, c. 290, s. 930(2) — Coquitlam By-law No. 1841, 1988 — Maple Ridge By-law No. 3957-1987.*

g *Droit municipal — Règlements municipaux — Validité — Adoption par des municipalités de règlements sur l'enlèvement de terre prévoyant l'imposition de droits de permis volumétriques — Distinction dans les règlements entre l'utilisation commerciale et l'utilisation non commerciale — Les règlements sont-ils discriminatoires? — Les droits de permis volumétriques sont-ils autorisés par la loi sur les municipalités? — Municipal Act, R.S.B.C. 1979, ch. 290, art. 930(2) — Coquitlam By-law No. 1841, 1988 — Maple Ridge By-law No. 3957-1987.*

Coquitlam passed a by-law prohibiting the removal of soil and other substances from land within the municipality except as authorized by permit and establishing a flat rate permit fee. It later changed the permit fee from a flat rate to one dependent on the volume of material removed. The natural consequence of this change to a volumetric fee was a great increase in fees paid by commercial extractors. Maple Ridge also passed a by-law incorporating a volumetric permit fee. Both by-laws

h Coquitlam a adopté un règlement interdisant l'enlèvement de terre et d'autres substances dans tout endroit de la municipalité, sauf en conformité avec un permis, et établissant un droit de permis fixe. La municipalité a, par la suite, remplacé le droit de permis fixe par un droit calculé en fonction du volume des substances enlevées. L'établissement d'un droit volumétrique a tout naturellement eu pour conséquence d'accroître sensiblement les droits payés par les entreprises commerciales d'ex-

made exceptions for certain persons and usages, including an exception for those removing less than specified volumes of soil. Constitutional challenges were mounted, and the provincial Supreme Court quashed the by-laws, but these judgments were reversed by the Court of Appeal. On appeal in the Maple Ridge case, the Supreme Court of Canada found that s. 930(d) of the *Municipal Act* did not authorize the imposition of volumetric fees. In response to that decision, the provincial legislature added s. 930(2), which authorized removal fees which impose "a charge for each volumetric unit . . . removed". Section 930(d) was renumbered s. 930(1)(d). In light of this amendment to the *Municipal Act*, the two municipalities re-enacted their by-laws. The provincial Supreme Court allowed the petitions brought by the appellant gravel pit operators seeking to have the by-laws quashed. It found that s. 930 authorizes both a flat rate permit fee and a variable rate volumetric removal charge, but that it does not authorize a variable rate volumetric permit fee for removal. The municipalities amended their by-laws to create separate flat rate permit fees and volumetric removal charges. The provincial Supreme Court upheld the amended by-laws. On appeal, the Court of Appeal held that these various by-laws were *intra vires* the respondent municipalities.

*Held:* The appeal should be dismissed.

The volumetric fees at issue are indirect in their general tendency, since they can be related to a unit of the gravel commodity or its price. Section 92(9) of the *Constitution Act, 1867*, in combination with ss. 92(13) and (16), comprehends a power of regulation through licences which is not confined to the requirement of direct taxation in s. 92(2). In so far as it comprehends indirect taxation, however, the power has been limited such that it can only be used to defray the costs of regulation. The question to be asked is whether the variable fees can be supported as ancillary or adhesive to a valid provincial regulatory scheme.

The permit and removal fees at issue in this case were only intended to offset the costs of the regulatory scheme, including road repair. Section 930(2) of the *Municipal Act* is related to a system of road and gravel regulation, notwithstanding its statutory location and its

traction. Maple Ridge a également adopté un règlement prévoyant l'imposition d'un droit de permis volumétrique. Les deux règlements prévoyaient des exceptions pour certaines personnes et certains usages, y compris une exception pour les personnes qui enlevaient moins qu'un certain volume donné de terre. La constitutionnalité de ces règlements a été contestée et la Cour suprême de la province les a annulés. Toutefois, la Cour d'appel a infirmé ces décisions. Dans le pourvoi relatif à l'affaire Maple Ridge, la Cour suprême du Canada a statué que l'al. 930d) de la *Municipal Act* ne permettait pas d'exiger des droits volumétriques. La législature provinciale a réagi à cet arrêt en ajoutant le par. 930(2) qui permettait d'exiger des droits pour l'enlèvement, comportant «des frais [. . .] par unité volumétrique [. . .] enlevée.» L'alinéa 930d) est devenu l'al. 930(1)d). À la suite de cette modification de la *Municipal Act*, les deux municipalités ont de nouveau adopté leur règlement. La Cour suprême de la province a accueilli les requêtes déposées par les exploitants de gravière appelants en vue de faire annuler les règlements en question. Elle a statué que l'art. 930 autorise à la fois l'imposition d'un droit de permis fixe et de frais volumétriques variables pour l'enlèvement de substances, mais qu'il n'autorise pas l'imposition d'un droit de permis volumétrique variable. Les municipalités ont modifié leur règlement respectif pour établir des droits de permis fixes ainsi que des droits volumétriques distincts pour l'enlèvement de substances. La Cour suprême de la province a confirmé la validité des règlements modifiés. En appel, la Cour d'appel a statué que ces divers règlements étaient conformes à la compétence des municipalités intimées.

*Arrêt:* Le pourvoi est rejeté.

Les droits volumétriques en cause ont un effet général indirect puisqu'ils peuvent se rapporter à une unité du gravier ou à son prix. Le paragraphe 92(9) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, conjugué aux par. 92(13) et (16), englobe un pouvoir de réglementation par permis qui n'est pas restreint par l'exigence en matière de taxation directe visée au par. 92(2). Toutefois, dans la mesure où il porte sur la taxation indirecte, ce pouvoir a été limité à la seule fin du financement d'un régime de réglementation. Il s'agit de savoir si les frais variables peuvent être justifiés parce qu'ils sont accessoires ou rattachés à un régime de réglementation provincial valide.

Les droits de permis et d'enlèvement ici en cause visaient seulement à compenser les coûts du régime de réglementation, y compris ceux de la réparation des routes. Le paragraphe 930(2) de la *Municipal Act* se rapporte à un régime de réglementation des routes et d'en-

lack of express reference to roads. This relationship is also evident in the by-laws themselves, which constitute a complete and detailed code for the regulation of the gravel and soil extraction and removal trade. The fee provisions are related to these regulatory by-laws. The purpose of the volumetric fees can be inferred from their statutory and by-law context, and the extrinsic affidavit evidence presented in this case is merely additional proof that there was an intention to raise sufficient revenue to cover the costs of the regulatory scheme and the building and maintenance of roads over which gravel trucks would pass. While there was some evidence that considerably more moneys would be received from this volumetric levy than the amount actually required, it is not for this Court to undertake a rigorous analysis of a municipality's accounts. A surplus itself is not a problem so long as the municipalities made reasonable attempts to match the fee revenues with the administrative costs of the regulatory scheme, which is what occurred in this case. In so far as the volumetric fee can be considered a form of indirect taxation, it is supportable as ancillary or adhesive to a valid regulatory scheme. Since the volumetric fees are supportable under the licensing power of s. 92(9) viewed in conjunction with other heads of regulatory power in s. 92, particularly ss. 92(13) and (16), it is not necessary to consider arguments relating to s. 92A(4) of the *Constitution Act, 1867*, dealing with the taxation of natural resources by the provinces.

The by-laws are discriminatory in that they distinguish between commercial and non-commercial use, but the discrimination is authorized by the *Municipal Act*. While s. 930(2) makes no explicit reference to discrimination based upon the commercial character of removal, authorization may be either express or implied as a necessary incident of powers delegated. Here s. 930(2) clearly authorizes discrimination based on volume, and it is implicit in this authorization that commercial and non-commercial users will be treated differently. Licensing schemes of this kind generally make two kinds of exceptions as a matter of administration: there are *de minimis* exceptions implicit in the regulation, and exceptions are made for non-profitable, incidental, or personal use. The concept of volumetric discrimination

lèvement du gravier, nonobstant l'endroit où il est placé dans la Loi et le fait qu'il ne fasse pas explicitement référence aux routes. Ce rapport ressort également des règlements eux-mêmes qui constituent un code complet et détaillé de réglementation du commerce d'extraction et d'enlèvement de gravier et de terre. Les dispositions sur l'imposition de droits se rapportent à ces règlements. L'objet des droits volumétriques peut se dégager de leur contexte législatif et réglementaire, et la preuve extrinsèque par affidavit présentée en l'espèce est simplement une preuve additionnelle qu'on avait l'intention de percevoir suffisamment de recettes pour couvrir les coûts du régime de réglementation ainsi que de la construction et de l'entretien des routes utilisées par les camions de transport de gravier. Même s'il y avait des éléments de preuve indiquant que les droits volumétriques généreraient beaucoup plus de fonds que le montant réellement nécessaire, il n'appartient pas à notre Cour de procéder à une analyse rigoureuse des finances d'une municipalité. Un excédent en soi n'est pas un problème tant que les municipalités ont raisonnablement tenté de faire en sorte que les recettes provenant des droits correspondent aux frais administratifs du régime de réglementation, comme cela s'est produit en l'espèce. Dans la mesure où les droits volumétriques peuvent être considérés comme une forme de taxation indirecte, ils peuvent être justifiés parce qu'accessoires ou rattachés à un régime de réglementation valide. Puisque les droits volumétriques sont justifiables en vertu du pouvoir de délivrance de permis visé au par. 92(9), pris conjointement avec d'autres pouvoirs de réglementation visés à l'art. 92, plus particulièrement les par. 92(13) et (16), il n'est pas nécessaire d'examiner les arguments se rapportant au par. 92A(4) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui porte sur la taxation des ressources naturelles par les provinces.

Les règlements sont discriminatoires en ce qu'ils établissent une distinction entre l'utilisation commerciale et l'utilisation non commerciale, mais cette discrimination est autorisée par la *Municipal Act*. Bien que le par. 930(2) ne mentionne pas explicitement la discrimination fondée sur la nature commerciale de l'enlèvement, l'autorisation peut être explicite ou implicite à titre d'accessoire nécessaire d'une délégation de pouvoirs. En l'espèce, le par. 930(2) autorise clairement la discrimination fondée sur le volume et il ressort implicitement de cette autorisation que les utilisateurs commerciaux seront traités différemment des utilisateurs non commerciaux. De tels régimes de délivrance de permis établissent généralement deux types d'exception à des fins administratives: il y a les exceptions *de minimis* implicites dans le règlement et les exceptions établies pour les usages à des fins accessoires, personnelles ou non lucra-

is a surrogate for discrimination based upon these considerations.

Finally, s. 930(2), together with s. 930(1)(d), is sufficient to authorize a volumetric permit fee.

### Cases Cited

**Distinguished:** *Canadian Pacific Air Lines Ltd. v. British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 1133; **disapproved:** *Colpitts Ranches v. Attorney-General of Alberta*, [1954] 3 D.L.R. 121; **considered:** *Coquitlam v. LaFarge Concrete Ltd.*, [1973] 1 W.W.R. 681 (B.C.C.A.), rev'g [1972] 3 W.W.R. 539 (B.C.S.C.); **referred to:** *Kirkpatrick v. Maple Ridge (Corporation of the District)*, [1986] 2 S.C.R. 124, rev'g (1983), 49 B.C.L.R. 134 (C.A.), rev'g (1980), 119 D.L.R. (3d) 598 (B.C.S.C.); *Lees v. West Vancouver* (1979), 15 B.C.L.R. 233; *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 S.C.R. 368; *Bank of Toronto v. Lambe* (1887), 12 A.C. 575; *Air Canada v. British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 1161; *Attorney-General for British Columbia v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1927] A.C. 934; *Canadian Pacific Railway Co. v. Attorney General for Saskatchewan*, [1952] 2 S.C.R. 231; *Attorney-General for British Columbia v. Esquimalt and Nanaimo Railway Co.*, [1950] A.C. 87; *Reference re Agricultural Products Marketing Act*, [1978] 2 S.C.R. 1198; *Reference re Exported Natural Gas Tax*, [1982] 1 S.C.R. 1004; *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [1931] S.C.R. 357; *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 708; *Reference re Farm Products Marketing Act*, [1957] S.C.R. 198; *Nelson v. City of Dartmouth* (1964), 45 D.L.R. (2d) 183; *Re Falardeau and Town of Hinton* (1985), 21 D.L.R. (4th) 477; *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674; *R. v. Sharma*, [1993] 1 S.C.R. 650.

### Statutes and Regulations Cited

*Constitution Act, 1867*, ss. 92(2), (8), (9), (13), (16), 92A(4), (5), Sixth Schedule.  
 District of Coquitlam By-law No. 2041, 1971.  
*District of Coquitlam Soil Removal Regulation Bylaw No. 1841, 1988*, ss. 4, 5, 11.  
*District of Coquitlam Soil Removal Regulation Bylaw No. 1914, 1988*, ss. 3, 4, 5(e), (f), 13(a), 14 to 18, 20, 23.

tives. Le concept de la discrimination fondée sur le volume est un substitut de la discrimination fondée sur ces considérations.

Enfin, le par. 930(2), conjugué à l'al. 930(1)d), est suffisant pour autoriser l'imposition d'un droit de permis volumétrique.

### Jurisprudence

**Distinction d'avec l'arrêt:** *Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée c. Colombie-Britannique*, [1989] 1 R.C.S. 1133; **arrêt critiqué:** *Colpitts Ranches c. Attorney-General of Alberta*, [1954] 3 D.L.R. 121; **arrêt examiné:** *Coquitlam c. LaFarge Concrete Ltd.*, [1973] 1 W.W.R. 681 (C.A.C.-B.), inf. [1972] 3 W.W.R. 539 (C.S.C.-B.); **arrêts mentionnés:** *Kirkpatrick c. Maple Ridge (Corporation du District)*, [1986] 2 R.C.S. 124, inf. (1983), 49 B.C.L.R. 134 (C.A.), inf. (1980), 119 D.L.R. (3d) 598 (C.S.C.-B.); *Lees c. West Vancouver* (1979), 15 B.C.L.R. 233; *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368; *Bank of Toronto c. Lambe* (1887), 12 A.C. 575; *Air Canada c. Colombie-Britannique*, [1989] 1 R.C.S. 1161; *Attorney-General for British Columbia c. Canadian Pacific Railway Co.*, [1927] A.C. 934; *Canadian Pacific Railway Co. c. Attorney General for Saskatchewan*, [1952] 2 R.C.S. 231; *Attorney-General for British Columbia c. Esquimalt and Nanaimo Railway Co.*, [1950] A.C. 87; *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198; *Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté*, [1982] 1 R.C.S. 1004; *Lawson c. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [1931] R.C.S. 357; *Shannon c. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 708; *Reference re Farm Products Marketing Act*, [1957] R.C.S. 198; *Nelson c. City of Dartmouth* (1964), 45 D.L.R. (2d) 183; *Re Falardeau and Town of Hinton* (1985), 21 D.L.R. (4th) 477; *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674; *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650.

### Lois et règlements cités

District of Coquitlam By-law No. 2041, 1971.  
*District of Coquitlam Soil Removal Regulation Bylaw No. 1841, 1988*, art. 4, 5, 11.  
*District of Coquitlam Soil Removal Regulation Bylaw No. 1914, 1988*, art. 3, 4, 5e), f), 13a), 14 à 18, 20, 23.  
*District of Coquitlam Soil, Sand, Gravel, Rock or Other Substances of Which Land is Composed Removal Bylaw No. 1489, 1967.*

*District of Coquitlam Soil, Sand, Gravel, Rock or Other Substances of Which Land is Composed Removal Bylaw No. 1489, 1967.*

*Maple Ridge Soil Removal By-law No. 2681-1979.*

*Maple Ridge Soil Removal By-law No. 3957-1987*, ss. 3, 4, 8, 16, Schedule D.

*Maple Ridge Soil Removal By-law No. 4109-1988*, ss. 2, 3, 4, 6, 7, 8, 15, 17, 18 to 23, 24, 25, 29, 31, 33, 34, Schedule "D", s. 1.

*Mines Act*, S.B.C. 1980, c. 28.

*Municipal Act*, S.B.C. 1957, c. 42, s. 873.

*Municipal Act*, R.S.B.C. 1960, c. 255, s. 868(d) [am. 1962, c. 41, s. 48; am. 1964, c. 33, s. 70].

*Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, c. 290, ss. 528(b), 578(2)(a), 581, 651, 668(1), 669, 930 [am. 1987, c. 38, s. 27; am. 1989, c. 33, s. 9], 930.1 [ad. 1989, c. 33, s. 10].

*Municipal Amendment Act (No. 2), 1987*, S.B.C. 1987, c. 38, s. 27.

*Municipal Amendment Act (No. 2), 1989*, S.B.C. 1989, c. 33, ss. 9, 10.

*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 92(2), (8), (9), (13), (16), 92A(4), (5), sixième annexe.

*Maple Ridge Soil Removal By-law No. 2681-1979.*

*Maple Ridge Soil Removal By-law No. 3957-1987*, art. 3, 4, 8, 16, annexe D.

*Maple Ridge Soil Removal By-law No. 4109-1988*, art. 2, 3, 4, 6, 7, 8, 15, 17, 18 à 23, 24, 25, 29, 31, 33, 34, annexe «D», art. 1.

*Mines Act*, S.B.C. 1980, ch. 28.

*Municipal Act*, S.B.C. 1957, ch. 42, art. 873.

*Municipal Act*, R.S.B.C. 1960, ch. 255, art. 868(d) [mod. 1962, ch. 41, art. 48; mod. 1964, ch. 33, art. 70].

*Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 290, art. 528(b), 578(2)a), 581, 651, 668(1), 669, 930 [mod. 1987, ch. 38, art. 27; mod. 1989, ch. 33, art. 9], 930.1 [aj. 1989, ch. 33, art. 10].

*Municipal Amendment Act (No. 2), 1987*, S.B.C. 1987, ch. 38, art. 27.

*Municipal Amendment Act (No. 2), 1989*, S.B.C. 1989, ch. 33, art. 9, 10.

#### Authors Cited

La Forest, G. V. *The Allocation of Taxing Power Under the Canadian Constitution*, 2nd ed. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1981.

Magnet, Joseph Eliot. "The Constitutional Distribution of Taxation Powers in Canada" (1978), 10 *Ottawa L. Rev.* 473.

#### Doctrine citée

La Forest, G. V. *The Allocation of Taxing Power Under the Canadian Constitution*, 2nd ed. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1981.

Magnet, Joseph Eliot. «The Constitutional Distribution of Taxation Powers in Canada» (1978), 10 *Ottawa L. Rev.* 473.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1991), 61 B.C.L.R. (2d) 299, 5 B.C.A.C. 241, 11 W.A.C. 241, 8 M.P.L.R. (2d) 313, 85 D.L.R. (4th) 729, reversing a decision of Trainor J. (1988), 31 B.C.L.R. (2d) 309, 40 M.P.L.R. 96, additional reasons (1988), 31 B.C.L.R. (2d) 319 quashing certain municipal by-laws, and affirming decisions of Paris J. (1989), 35 B.C.L.R. (2d) 386, 43 M.P.L.R. 201, and Callaghan J. upholding amended municipal by-laws. Appeal dismissed.

*William S. Bernardino, Q.C., Charles F. Willms and Helen H. Low*, for the appellants.

*Paul T. McGivern, James M. Lepp and Loreen M. Williams*, for the respondent the Corporation of the District of Coquitlam.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1991), 61 B.C.L.R. (2d) 299, 5 B.C.A.C. 241, 11 W.A.C. 241, 8 M.P.L.R. (2d) 313, 85 D.L.R. (4th) 729, qui a infirmé un jugement du juge Trainor (1988), 31 B.C.L.R. (2d) 309, 40 M.P.L.R. 96, motifs supplémentaires (1988), 31 B.C.L.R. (2d) 319, qui avait annulé certains règlements municipaux et confirmé les décisions du juge Paris (1989), 35 B.C.L.R. (2d) 386, 43 M.P.L.R. 201, et du juge Callaghan de confirmer la validité des règlements municipaux modifiés. Pourvoi rejeté.

*William S. Bernardino, c.r., Charles F. Willms et Helen H. Low*, pour les appelantes.

*Paul T. McGivern, James M. Lepp et Loreen M. Williams*, pour l'intimée la Corporation du district de Coquitlam.

*E. C. Chiasson, Q.C.*, and *S. S. Antle*, for the respondent the Corporation of the District of Maple Ridge.

*Linda J. Wall*, for the intervener the Attorney General of Canada.

*Michel Yves Hélie*, for the intervener the Attorney General for Ontario.

*Monique Rousseau*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

*George H. Copley*, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

*Nolan D. Steed*, for the intervener the Attorney General for Alberta.

The judgment of the Court was delivered by

IACOBUCCI J. — This appeal is another chapter in the apparently ongoing saga of constitutional litigation concerning sand and gravel excavation. More specifically, this appeal concerns the constitutionality of s. 930(2) of the *Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, c. 290. The principal issue to be addressed is whether s. 930(2), in so far as it purports to authorize variable fees, is *ultra vires* British Columbia as authorizing a levy in the nature of indirect taxation. Derivatively, the constitutionality of by-laws enacted by the respondent municipalities under the authority of the *Municipal Act* is at issue. In addition, two other issues relating to the by-laws arise. The first issue is whether the by-laws are discriminatory in the municipal law sense. The second is whether the by-laws, upon a true construction of the *Municipal Act*, are authorized by that statute.

## I. Background

At first glance, the historical development of the statute and by-laws relevant to this appeal appears complex. However, this apparent complexity can be simplified if one realizes that the statute and by-

*E. C. Chiasson, c.r.*, et *S. S. Antle*, pour l'intimée la Corporation du district de Maple Ridge.

*Linda J. Wall*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

*Michel Yves Hélie*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

*Monique Rousseau*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

*George H. Copley*, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

*Nolan D. Steed*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE IACOBUCCI — Le présent pourvoi est un autre chapitre de la saga apparemment sans fin du litige de nature constitutionnelle ayant trait à l'extraction de terre et de gravier. Plus particulièrement, il porte sur la constitutionnalité du par. 930(2) de la *Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 290. La principale question est de savoir si le par. 930(2), dans la mesure où il autorise l'imposition de droits variables, est *ultra vires* de la Colombie-Britannique du fait qu'il autorise une charge de la nature d'une taxation indirecte. De façon incidente, se trouve en cause la constitutionnalité de règlements adoptés par les municipalités intimées sous le régime de la *Municipal Act*. En outre, deux autres questions relatives aux règlements sont également soulevées. Premièrement, les règlements sont-ils discriminatoires au sens du droit municipal? Deuxièmement, les règlements en question sont-ils, selon une interprétation juste de la *Municipal Act*, autorisés par cette loi?

## I. Le contexte

À première vue, l'évolution de la loi et des règlements visés par le présent pourvoi paraît complexe. Toutefois, cette complexité apparente peut être simplifiée lorsque l'on comprend que la loi et

laws have changed a number of times in response to judicial decisions. In order to demonstrate better the interrelationship between the process of amendment and events in the courts, I find it helpful to present an integrated picture of the two.

Although the original ancestor of s. 930(2) was s. 873 of the *Municipal Act*, S.B.C. 1957, c. 42, it was a later version of that provision which was the subject of the first relevant judicial comment. That later version came in the form of s. 868(d) of the *Municipal Act*, R.S.B.C. 1960, c. 255 (am. 1962, c. 41, s. 48; am. 1964, c. 33, s. 70), which stated:

**868.** The Council may by by-law regulate or prohibit

(d) the removal of soil, sand, gravel, rock, or other substance of which land is composed from any lands within the municipality, or within any area or areas within the municipality, and require the holding of a permit for such purpose and fix a fee for such permit, and different regulations and prohibitions may be made for different areas.

In 1967, pursuant to this section of the *Municipal Act*, the respondent Municipal District of Coquitlam (Coquitlam) passed By-law No. 1489, 1967, *The District of Coquitlam Soil, Sand, Gravel, Rock or Other Substances of Which Land is Composed Removal Bylaw*. That by-law set forth a prohibition against the removal of named substances from land within the Municipality, subject to other provisions of the regulatory code which authorized removal by permit holders. Under that portion of s. 868(d) which authorized Council to "fix a fee" for permits, an initial flat rate permit fee of 50 dollars per year was established.

In 1971, Coquitlam changed the amount of the permit fee from a flat rate to one dependent upon the volume of material removed by the permit holder: Coquitlam amending By-law No. 2041, 1971. The natural consequence of this change to a volumetric fee was a great increase in fees paid by commercial extractors. Not surprisingly, a constitutional challenge to the by-law was mounted. In *LaFarge Concrete Ltd. v. Coquitlam*, [1972] 3

les règlements ont été modifiés à maintes reprises par suite de décisions judiciaires. Afin de mieux établir le rapport entre la modification des règlements et les poursuites judiciaires, j'estime utile de présenter un tableau global de ce qui s'est passé.

La première version du par. 930(2) était l'art. 873 de la *Municipal Act*, S.B.C. 1957, ch. 42, mais c'est une version ultérieure de cette disposition qui a fait l'objet de la première contestation judiciaire, en l'occurrence l'al. 868d) de la *Municipal Act*, R.S.B.C. 1960, ch. 255 (mod. 1962, ch. 41, art. 48; mod. 1964, ch. 33, art. 70):

[TRADUCTION] **868.** Le conseil peut, par règlement, régir ou interdire

d) l'enlèvement de terre, de sable, de gravier, de roche ou d'autres substances dont le terrain est composé dans tout endroit dans la municipalité, ou dans tout secteur de la municipalité, et exiger un permis à cette fin et fixer un droit pour le permis; différents règlements et interdictions peuvent être établis selon les secteurs.

En 1967, conformément à cet alinéa de la *Municipal Act*, l'intimé le district municipal de Coquitlam (Coquitlam) a adopté le règlement n° 1489, 1967, *The District of Coquitlam Soil, Sand, Gravel, Rock or Other Substances of Which Land is Composed Removal Bylaw*. Ce règlement interdisait l'enlèvement des substances énumérées dans tout endroit de la municipalité, sous réserve des autres dispositions du code de réglementation qui autorisaient l'enlèvement de ces substances par les titulaires de permis. En vertu de cette partie de l'al. 868d) qui autorisait le conseil à «fixer un droit» pour les permis, on avait initialement établi un droit de permis fixe de 50 dollars par an.

En 1971, Coquitlam a décidé de remplacer le droit de permis fixe par un droit calculé en fonction du volume des substances enlevées par le titulaire de permis: règlement modificateur n° 2041, 1971. L'établissement d'un droit volumétrique a tout naturellement eu pour conséquence d'accroître sensiblement les droits payés par les entreprises commerciales d'extraction. Comme on pouvait s'y attendre, on a contesté la constitutionnalité de ce



W.W.R. 539 (B.C.S.C.), Gould J. quashed the by-law on the basis that the volumetric fee was a form of indirect taxation *ultra vires* the municipality. On appeal, however, in a judgment which will be the subject of further comment below, the decision of Gould J. was reversed and the volumetric fee was upheld: *Coquitlam v. LaFarge Concrete Ltd.*, [1973] 1 W.W.R. 681 (B.C.C.A.).

In 1979, s. 868(d) of the *Municipal Act* was renumbered as s. 930(d) of the *Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, c. 290 (the *Municipal Act*), but the subsection was otherwise left unaltered. Soon after, purporting to act under the authority of s. 930(d), the respondent Municipal District of Maple Ridge (Maple Ridge) passed By-law No. 2681-1979, *Maple Ridge Soil Removal By-law*. Like the Coquitlam by-law which had withstood challenge, the Maple Ridge by-law incorporated a volumetric permit fee.

Despite the similarity between the Maple Ridge by-law and the Coquitlam by-law, Murray J. in *Re Kirkpatrick and District of Maple Ridge* (1980), 119 D.L.R. (3d) 598 (B.C.S.C.), quashed the former on the basis that it involved a colourable attempt to levy indirect taxes. At the Court of Appeal, however, the finding of colourability was reversed, and Seaton J.A. for the Court refused to overrule the earlier *LaFarge* decision: *Kirkpatrick v. Maple Ridge* (1983), 49 B.C.L.R. 134 (C.A.). An appeal proceeded to this Court.

The same constitutional issues which arose in the *LaFarge* decision thus came before this Court in *Kirkpatrick v. Maple Ridge (Corporation of the District)*, [1986] 2 S.C.R. 124. However, the constitutionality of the volumetric fee did not need to be determined in that case since this Court was of the opinion that s. 930(d) of the *Municipal Act* did not authorize the imposition of volumetric fees. In the words of La Forest J., this Court upheld the "notion that the power given by s. 930(d) to 'fix a fee for the permit' (or licence, which is synonymous) ordinarily refers to a flat fee of some kind, as opposed to an increasing amount based on the

règlement. Dans l'arrêt *LaFarge Concrete Ltd. c. Coquitlam*, [1972] 3 W.W.R. 539 (C.S.C.-B.), le juge Gould a annulé le règlement au motif que le droit volumétrique constituait une taxe indirecte *ultra vires* de la municipalité. Toutefois, en appel, dans un arrêt que j'examinerai plus loin, la décision du juge Gould a été infirmée et le droit volumétrique a été confirmé: *Coquitlam c. LaFarge Concrete Ltd.*, [1973] 1 W.W.R. 681 (C.A.C.-B.).

En 1979, l'al. 868d) de la *Municipal Act* est devenu l'al. 930d) de la *Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 290 (la *Municipal Act*), mais n'a subi aucune modification. Peu après, affirmant agir en vertu du pouvoir que lui conférait l'al. 930d), l'intimé le district municipal de Maple Ridge (Maple Ridge) a adopté le règlement n° 2681-1979, *Maple Ridge Soil Removal By-law*. À l'instar du règlement de Coquitlam qui avait été jugé valide, celui de Maple Ridge prévoyait l'imposition d'un droit de permis volumétrique.

Malgré la similitude entre le règlement de Maple Ridge et celui de Coquitlam, le juge Murray, dans l'arrêt *Re Kirkpatrick and District of Maple Ridge* (1980), 119 D.L.R. (3d) 598 (C.S.C.-B.), a annulé le règlement de Maple Ridge au motif qu'il s'agissait d'une tentative détournée de percevoir des taxes indirectes. Toutefois, la Cour d'appel, sous la plume du juge Seaton, a infirmé cette dernière conclusion et refusé de renverser l'arrêt *LaFarge: Kirkpatrick c. Maple Ridge* (1983), 49 B.C.L.R. 134 (C.A.). Un pourvoi a été interjeté auprès de notre Cour.

Les mêmes questions constitutionnelles qui avaient été soulevées dans l'arrêt *LaFarge* ont été examinées par notre Cour dans l'arrêt *Kirkpatrick c. Maple Ridge (Corporation du District)*, [1986] 2 R.C.S. 124. Toutefois, dans cet arrêt, notre Cour n'a pas examiné la constitutionnalité du droit volumétrique puisqu'elle était d'avis que l'al. 930d) de la *Municipal Act* ne permettait pas d'exiger des droits volumétriques. De l'avis du juge La Forest, notre Cour avait confirmé «la notion selon laquelle le pouvoir accordé par l'al. 930d) de «fixer des droits pour le permis» (ou licence qui est synonyme) vise ordinairement des droits fixes de

measure of activities conducted under the licence” (p. 128).

In response to the decision of this Court in *Kirkpatrick*, the legislature of British Columbia amended s. 930 of the *Municipal Act: Municipal Amendment Act (No. 2), 1987*, S.B.C. 1987, c. 38, s. 27. The effect of this amendment was twofold. First, s. 930(d) was renumbered s. 930(1)(d), but was otherwise left intact. Second, s. 930(2) — the provision which is the principal target of this appeal — was added. It is important to note here the nature of its response to *Kirkpatrick*. In part, s. 930(2) set out that “[t]he council may, by bylaw, impose a fee for the removal referred to in subsection (1) (d) . . . and the fee may impose a charge for each volumetric unit . . . removed”. In light of the amendment to the *Municipal Act*, the two respondent municipalities re-enacted their by-laws: Coquitlam By-law No. 1841, 1988; Maple Ridge By-law No. 3957-1988 (I refer to By-law No. 3957-1988, as did the parties in their pleadings, and as did the order of Trainor J. below, although I recognize that, in an appendix to the pleadings of the petitioner *Kirkpatrick*, the impugned by-law appears and it may be properly cited as By-law No. 3957-1987).

The re-enacted by-laws very quickly became the subject of petitions by the three appellants, each of whom operates a gravel pit. Thornhill Aggregates Ltd. (Thornhill) and *Kirkpatrick Sand & Gravel Co. Ltd.* (*Kirkpatrick*) are commercial extractors which operate in the District of Maple Ridge. Allard Contractors Ltd. (Allard) is a commercial extractor operating in the District of Coquitlam.

The appellants each brought separate petitions before Trainor J. of the British Columbia Supreme Court which sought to have the by-laws quashed. Thornhill and William *Kirkpatrick* (for whom the appellant *Kirkpatrick* was later substituted by order) each challenged Maple Ridge By-law No.

quelque nature par opposition à un montant croissant en fonction de l’importance des activités entreprises en vertu du permis» (p. 128).

Par suite de l’arrêt *Kirkpatrick* de notre Cour, la législature de la Colombie-Britannique a modifié l’art. 930 de la *Municipal Act: Municipal Amendment Act (No. 2), 1987*, S.B.C. 1987, ch. 38, art. 27. Cette modification a eu deux conséquences. Premièrement, l’al. 930d) est devenu l’al. 930(1)d), mais n’a par ailleurs pas été modifié. Deuxièmement, le par. 930(2) — la disposition principalement visée par le présent pourvoi — a été ajouté. Il est important d’examiner la nature de la réaction de la législature à l’arrêt *Kirkpatrick*. Le paragraphe 930(2) prévoit notamment ce qui suit: [TRADUCTION] «Le conseil peut, par règlement, exiger un droit pour l’enlèvement visé à l’alinéa (1) d) [. . .] et ce droit peut comporter des frais [. . .] par unité volumétrique [. . .] enlevée.» À la suite de la modification de la *Municipal Act*, les deux municipalités intimées ont de nouveau adopté leur règlement: règlement n° 1841, 1988 de Coquitlam; règlement n° 3957-1988 de Maple Ridge (je me réfère au règlement n° 3957-1988, comme l’ont fait les parties dans leurs actes de procédure, et comme l’a fait le juge Trainor dans son ordonnance, bien que je sois conscient que, dans un annexe aux actes de procédure de la requérante *Kirkpatrick*, on trouve une copie du règlement contesté, qui peut être cité à bon droit, comme le règlement n° 3957-1987).

Les trois appelantes, chacune exploitant une gravière, n’ont pas tardé à contester par voie de requêtes les nouveaux règlements. Thornhill Aggregates Ltd. (Thornhill) et *Kirkpatrick Sand & Gravel Co. Ltd.* (*Kirkpatrick*) sont des entreprises commerciales d’extraction, situées dans le district de Maple Ridge. Allard Contractors Ltd. (Allard) est également une entreprise commerciale d’extraction, située dans le district de Coquitlam.

Les appelantes ont chacune déposé une requête devant le juge Trainor de la Cour suprême de la Colombie-Britannique pour faire annuler les règlements en question. Thornhill et William *Kirkpatrick* (plus tard remplacé par ordonnance par l’appelante *Kirkpatrick*) ont tous deux contesté le

3957-1988. Allard challenged Coquitlam By-law No. 1841, 1988. A fourth petitioner, not before this Court, challenged the validity of a by-law passed by the District of Mission (Mission).

Trainor J. disposed of all four petitions in one judgment which will be described more fully below: (1988), 31 B.C.L.R. (2d) 309, 40 M.P.L.R. 96. Although he dealt in the alternative with arguments which are now before this Court, Trainor J. allowed the petitions on the ground that s. 930 of the *Municipal Act* had failed to respond adequately to the *Kirkpatrick* decision. Trainor J. stated (at p. 314 B.C.L.R.):

Section 930(2) is remedial legislation. The history of the problems between municipalities and gravel operators and the result of *Kirkpatrick v. Maple Ridge* were before the legislature. They knew that s. 930(1)(d) authorized only a flat fixed permit fee. I have no doubt that the object of the legislation, what was intended, was to give municipalities the authority to impose a volumetric or variable permit fee. The subsection does not do this expressly. Rather it authorizes imposing a fee for the removal of soil and then goes on to allow a charge for each volumetric unit removed.

In other words, Trainor J. held that s. 930 authorizes both a flat rate permit fee and a variable rate volumetric removal charge, but that it does not authorize a variable rate volumetric permit fee for removal. I will discuss this aspect of his decision near the end of these reasons.

Coquitlam, Maple Ridge and Mission appealed the decision of Trainor J., but the appeal of Mission was later abandoned. The municipalities also amended their by-laws to create separate flat rate permit fees and volumetric removal charges, in order to overcome the drafting flaw perceived by Trainor J. Notably, since the judgment of Trainor J. must now be reviewed by this Court, the unamended by-laws which were before him are reproduced in part below. In commentary, however, reference may be made to the amended versions for convenience. Aside from the narrow

règlement n° 3957-1988 de Maple Ridge. Allard a contesté le règlement n° 1841, 1988 de Coquitlam. Un quatrième requérant, non partie devant notre Cour, a contesté la validité d'un règlement adopté par le district de Mission (Mission).

Le juge Trainor a rendu, relativement aux quatre requêtes, une seule décision, que je décrirai davantage plus loin: (1988), 31 B.C.L.R. (2d) 309, 40 M.P.L.R. 96. Bien qu'il ait subsidiairement examiné des arguments maintenant soulevés devant notre Cour, le juge Trainor a accueilli les requêtes au motif que l'art. 930 de la *Municipal Act* n'avait pas réussi à répondre de manière adéquate à l'arrêt *Kirkpatrick*. Il a affirmé (à la p. 314 B.C.L.R.):

[TRADUCTION] Le paragraphe 930(2) est un texte législatif correctif. La législature avait devant elle l'historique des problèmes entre les municipalités et les exploitants de gravières ainsi que l'arrêt *Kirkpatrick c. Maple Ridge*. Elle savait que l'al. 930(1)d autorisait seulement un droit fixe pour l'obtention d'un permis. Je n'ai aucun doute que l'objet de la disposition, ce qui était visé, était de conférer aux municipalités le pouvoir d'imposer des droits volumétriques ou variables. Le paragraphe ne le prévoit pas expressément. Il autorise plutôt l'imposition d'un droit pour l'enlèvement de terre et précise ensuite que des frais peuvent être exigés pour chaque unité volumétrique enlevée.

En d'autres termes, le juge Trainor a statué que l'art. 930 autorise à la fois l'imposition d'un droit de permis fixe et de frais volumétriques variables pour l'enlèvement de substances, mais qu'il n'autorise pas l'imposition d'un droit de permis volumétrique variable. J'examinerai cet aspect de la décision vers la fin de mes motifs.

Coquitlam, Maple Ridge et Mission ont interjeté appel de la décision du juge Trainor, mais Mission s'est plus tard désistée. Les municipalités ont aussi modifié leur règlement respectif pour établir des droits de permis fixes ainsi que des droits volumétriques distincts pour l'enlèvement de substances de façon à résoudre les problèmes de rédaction soulevés par le juge Trainor. Puisque la décision du juge Trainor doit maintenant être examinée par notre Cour, les règlements non modifiés examinés par le juge Trainor sont reproduits en partie plus loin. Toutefois, dans les commentaires, il se peut

interpretive question resulting from the decision of Trainor J., there is no reason to distinguish the amended and unamended versions.

Like Southin J.A. below, I infer that another response to the decision of Trainor J. came in the form of ss. 9 and 10 of the *Municipal Amendment Act (No. 2)*, 1989, S.B.C. 1989, c. 33. Pursuant to those sections, ss. 930(1)(d), (e) and 930(2) of the *Municipal Act* were repealed and a new provision, s. 930.1, was added. The general import of the new provision is that volumetric permit fees of the type quashed by Trainor J. are now specifically contemplated by the *Municipal Act*. Obviously, however, s. 930.1 does not resolve the question of whether such a fee is within the province's legislative competence, nor does it obviate the need to examine s. 930(2). In my view, nothing in the present appeal turns on the existence of s. 930.1.

As soon as they were in place, the by-laws enacted by the municipalities in response to the decision of Trainor J. were attacked. Allard brought a petition to quash Coquitlam's By-law No. 1914, 1988. That petition was dismissed by Paris J., for reasons described below: (1989), 35 B.C.L.R. (2d) 386, 43 M.P.L.R. 201. Allard appealed that dismissal. William Kirkpatrick brought a petition against Maple Ridge's By-law No. 4109-1988 which was heard by Callaghan J. Since the prior decision of Paris J. was acknowledged by counsel to govern the facts, Callaghan J. dismissed the petition. That dismissal was also appealed.

In the result, the Court of Appeal below faced five appeals, each of which raised substantially the same issues. Three of these were appeals from the decision of Trainor J., which decision had struck down both Coquitlam By-law No. 1841, 1988 at the instance of Allard, and Maple Ridge By-law

que je me réfère aux versions modifiées des règlements en question, par souci de commodité. Sauf pour ce qui est de la question de l'interprétation restrictive découlant de la décision du juge Trainor, aucun motif ne permet d'établir une distinction entre le règlement modifié et sa version antérieure.

À l'instar du juge Southin de la Cour d'appel, je suis d'avis que la décision du juge Trainor a donné lieu à une autre réaction, soit l'adoption des art. 9 et 10 de la *Municipal Amendment Act (No. 2)*, 1989, S.B.C. 1989, ch. 33. Conformément à ces articles, les al. 930(1)d) et e) et le par. 930(2) de la *Municipal Act* ont été abrogés et une nouvelle disposition, l'art. 930.1, a été ajoutée. Dans l'ensemble, cette nouvelle disposition a pour effet que la *Municipal Act* envisage expressément l'imposition de droits de permis volumétriques du type de ceux annulés par le juge Trainor. Toutefois, il est évident que l'art. 930.1 ne résout pas la question de savoir si l'imposition d'un droit de ce genre relève de la compétence législative de la province et n'écarte pas la nécessité d'examiner le par. 930(2). À mon avis, le présent pourvoi ne porte aucunement sur l'existence de l'art. 930.1.

Dès leur mise en œuvre, les règlements adoptés par les municipalités par suite de la décision du juge Trainor ont été contestés. Allard a déposé une requête sollicitant l'annulation du règlement n° 1914, 1988 de Coquitlam. Le juge Paris a rejeté cette requête pour les motifs décrits ci-après: (1989), 35 B.C.L.R. (2d) 386, 43 M.P.L.R. 201. Allard a interjeté appel de cette décision. William Kirkpatrick a déposé une requête à l'encontre du règlement n° 4109-1988 de Maple Ridge, qui a été entendue par le juge Callaghan. Puisque les avocats ont reconnu que la décision antérieure du juge Paris régissait les faits, le juge Callaghan a rejeté la requête. Cette décision a également été portée en appel.

En définitive, la Cour d'appel devait trancher cinq appels, soulevant chacun substantiellement les mêmes questions. Trois de ces appels découlaient de la décision du juge Trainor, qui avait annulé à la fois le règlement n° 1841, 1988 de Coquitlam à la demande d'Allard et le règlement n° 3957-1988 de

No. 3957-1988 at the instance of Thornhill and William Kirkpatrick. The other two were appeals from the decisions of Paris and Callaghan JJ. which upheld the amended by-laws, Coquitlam By-law No. 1914, 1988 and Maple Ridge By-law No. 4109-1988. The British Columbia Court of Appeal held that these various by-laws were *intra vires* the respondent municipalities ((1991), 61 B.C.L.R. (2d) 299, 8 M.P.L.R. (2d) 313, 85 D.L.R. (4th) 729, 5 B.C.A.C. 241, 11 W.A.C. 241) and it is an appeal from that result which has proceeded to this Court.

Maple Ridge à la demande de Thornhill et de William Kirkpatrick. Les deux autres appels avaient été formés contre les décisions des juges Paris et Callaghan, qui avaient confirmé les règlements modifiés, soit le règlement n° 1914, 1988 de Coquitlam et le règlement n° 4109-1988 de Maple Ridge. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a statué que ces divers règlements étaient *intra vires* des municipalités intimées ((1991), 61 B.C.L.R. (2d) 299, 8 M.P.L.R. (2d) 313, 85 D.L.R. (4th) 729, 5 B.C.A.C. 241, 11 W.A.C. 241) et c'est cette décision qui fait l'objet du présent pourvoi.

II. Relevant Constitutional, Statutory, and By-law Provisions

II. Les textes constitutionnels, les textes législatifs et les règlements pertinents

A. *Constitutional Provisions*

A. *Les textes constitutionnels*

*Constitution Act, 1867*, ss. 92 and 92A:

92. In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say, —

*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 92 et 92A:

92. Dans chaque province, la législature pourra exclusivement légiférer relativement aux matières entrant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, à savoir:

2. Direct Taxation within the Province in order to the raising of a Revenue for Provincial Purposes.

2. la taxation directe dans les limites de la province, en vue de prélever un revenu pour des objets provinciaux;

8. Municipal Institutions in the Province.

8. les institutions municipales dans la province;

9. Shop, Saloon, Tavern, Auctioneer, and other Licences in order to the raising of a Revenue for Provincial, Local, or Municipal Purposes.

9. les licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres licences ou permis en vue de prélever un revenu pour des objets provinciaux, locaux ou municipaux;

16. Generally all Matters of a merely local or private Nature in the Province.

16. généralement, toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.

92A. . . .

92A. . . .

(4) In each province, the legislature may make laws in relation to the raising of money by any mode or system of taxation in respect of

(4) La législature de chaque province a compétence pour prélever des sommes d'argent par tout mode ou système de taxation:

(a) non-renewable natural resources and forestry resources in the province and the primary production therefrom . . . .

a) des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, ainsi que de la production primaire qui en est tirée. . . .

whether or not such production is exported in whole or in part from the province, but such laws may not authorize or provide for taxation that differentiates between production exported to another part of Canada and production not exported from the province.

(5) The expression "primary production" has the meaning assigned by the Sixth Schedule.

#### THE SIXTH SCHEDULE

1. For the purposes of section 92A of this Act,

(a) production from a non-renewable natural resource is primary production therefrom if

(i) it is in the form in which it exists upon its recovery or severance from its natural state . . .

#### B. Statutory Provisions

*Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, c. 290, s. 930, as amended by the *Municipal Amendment Act (No. 2)*, 1987, S.B.C. 1987, c. 38, s. 27:

**930.** (1) The council may by bylaw regulate or prohibit

- (a) the sale of wild flowers;
- (b) sales by auction in a public market;
- (c) boxing, wrestling, jujitsu and other professional athletic contests where an athletic commission has not been established;
- (d) the removal of soil, sand, gravel, rock or other substance of which land is composed from any land in the municipality, or in any area in the municipality, and require the holding of a permit for the purpose and fix a fee for the permit, and different regulations and prohibitions may be made for different areas;
- (e) the deposit of soil, sand, gravel, rock or other material on land in the municipality or in any area in the municipality, and require the holding of a permit for the purpose and fix a fee for the

Cette compétence peut s'exercer indépendamment du fait que la production en cause soit ou non, en totalité ou en partie, exportée hors de la province, mais les lois adoptées dans ces domaines ne peuvent autoriser ou prévoir une taxation qui établit une distinction entre la production exportée à destination d'une autre partie du Canada et la production non exportée hors de la province.

(5) L'expression «production primaire» a le sens qui lui est donné dans la sixième annexe.

#### SIXIÈME ANNEXE

1. Pour l'application de l'article 92A:

a) on entend par production primaire tirée d'une ressource naturelle non renouvelable:

(i) soit le produit qui se présente sous la même forme que lors de son extraction du milieu naturel . . .

#### B. Les textes législatifs

*Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 290, art. 930, modifiée par la *Municipal Amendment Act (No. 2)*, 1987, S.B.C. 1987, ch. 38, art. 27:

[TRADUCTION]

**930.** (1) Le conseil peut, par règlement, régir ou interdire

- a) la vente de fleurs sauvages;
- b) les ventes à l'encan dans un marché public;
- c) la boxe, la lutte, le jiu-jitsu et toute autre compétition sportive professionnelle, lorsqu'une commission athlétique n'a pas été établie;
- d) l'enlèvement de terre, de sable, de gravier, de roche ou autre substance dont le terrain est composé dans tout endroit dans la municipalité, ou dans tout secteur de la municipalité, et exiger un permis à cette fin et fixer un droit pour le permis; différents règlements et interdictions peuvent être établis selon les secteurs;
- e) le dépôt de terre, de sable, de gravier, de roche ou autre substance dans tout endroit dans la municipalité, ou dans tout secteur de la municipalité, et exiger un permis à cette fin et fixer un

permit, and different regulations and prohibitions may be made for different areas. . . .

droit pour le permis; différents règlements et interdictions peuvent être établis selon les secteurs. . . .

(2) The council may, by bylaw, impose a fee for the removal referred to in subsection (1) (d) or for the deposit referred to in subsection (1) (e) and the fee may impose a charge for each volumetric unit, as provided in the bylaw, of soil, sand, gravel, rock or other substance removed or deposited and the volumetric fee may be different for different areas of the municipality.

(2) Le conseil peut, par règlement, exiger un droit pour l'enlèvement visé à l'alinéa (1) d) ou le dépôt visé à l'alinéa 1 e) et ce droit peut comporter des frais, fixés par règlement, par unité volumétrique de terre, de sable, de gravier, de roche ou autre substance enlevée ou déposée; le droit volumétrique peut varier selon les secteurs de la municipalité.

### C. By-laws

### C. Les règlements

1. *Maple Ridge Soil Removal By-law No. 3957-1987*, ss. 3, 4, 8, 16 and Schedule D:

1. *Maple Ridge Soil Removal By-law No. 3957-1987*, art. 3, 4, 8, 16 et annexe D:

[TRANSLATION]

#### 3. GENERAL

#### d 3. GÉNÉRALITÉS

Soil removal from any lands within the Municipality is prohibited except from a designated area.

Il est interdit d'enlever de la terre dans tout endroit de la municipalité, sauf dans un secteur désigné.

4. Soil removal from a designated area is prohibited until a permit for such soil removal is first had and obtained from the Engineer pursuant to the terms of this by-law.

4. Il est interdit à quiconque d'enlever de la terre dans un secteur désigné à moins d'avoir préalablement obtenu de l'ingénieur un permis, conformément aux conditions du présent règlement.

#### 8. EXEMPTIONS

#### f 8. EXEMPTIONS

Nothing in this by-law shall be construed so as to apply to:

Le présent règlement ne s'applique pas à:

a) Soil removal for other than commercial purposes where the amount thereof does not exceed seventy-five (75) cubic meters from any one parcel of land within the Municipality.

a) l'enlèvement de terre dans une parcelle de terrain de la municipalité, à des fins autres que commerciales, si la quantité enlevée n'excède pas soixante-quinze (75) mètres cubes;

b) Any person lawfully engaged in the development or improvement of land within the Municipality or the construction of buildings on land within the Municipality where soil removal is necessary for such development, improvement or construction and where engineering drawings for such development or improvement have been approved by the Municipality or a building permit has been issued by the Municipality as the case may be.

b) quiconque participe légitimement à l'aménagement ou à l'amélioration de terrains situés dans la municipalité ou à la construction d'édifices sur des terrains dans la municipalité si cet enlèvement de terre est nécessaire à ces fins, si les devis nécessaires ont été approuvés par la municipalité ou encore si un permis de construction a été délivré par la municipalité, selon le cas;

c) Soil removal from any area within the Municipality by any florist, nurseryman or farmer for use by him on the same parcel of land from which the said soil was removed for the purpose of his bona fide business as a florist, nurseryman or farmer; provided

c) l'enlèvement de terre dans tout endroit dans la municipalité, effectué par un horticulteur, un pépiniériste ou un agriculteur, qui l'utilisera sur place dans le cadre de son commerce autorisé; cependant, l'enlèvement de terre ne peut donner lieu à une dénivellation