

Her Majesty The Queen Ex Rel. Charles J. Gillespie (*Applicant*) *Appellant*;

and

Gary D. Wheeler (*Respondent*) *Respondent*.

1978: December 11; 1979: March 30.

Present: Ritchie, Spence, Pigeon, Beetz and Estey JJ.

ON APPEAL FROM THE SUPREME COURT OF NEW BRUNSWICK, APPEAL DIVISION

Municipal law — Conflict of interest — Disqualification from office — “Interest in a contract with the City” — Moncton Consolidation Act, 1946 (N.B.), c. 101, s. 6 — Municipalities Act, R.S.N.B. 1973, c. M-22, ss. 71, 72.

The *Moncton Consolidation Act*, 1946 (N.B.), c. 101, s. 6, provides that no person is qualified to be elected or to serve as Mayor or Alderman while he directly or indirectly has an interest in any contract with the City otherwise than as a shareholder in an incorporated company. The appeal resulted from *quo warranto* proceedings to remove the respondent Wheeler from the office of Mayor of the City of Moncton by reason of certain contracts entered into by the City while he was Mayor and four companies in which he was a shareholder and a director, and in the case of two of them also an officer. Respondent's shareholdings ranged from 10 per cent in two of the companies, to 26 per cent in the third, and to 49 per cent in the fourth. The respondent did not attempt to conceal his interest or involvement in the companies, and indeed disclosed his interest, and neither voted nor took part in discussions when these contracts came before council. The Mayor also filled in various forms of so-called disclosure as a result of opinions given by the City Solicitor and the Provincial Department of Justice. The Appeal Division based its conclusions on the decision of The House of Lords in *Lapish v. Braithwaite*, [1926] A.C. 275, and dismissed the application for the writ *quo warranto*.

Held: The appeal should be allowed.

Lapish v. Braithwaite should be distinguished. In particular the observations dealing with a managing director's status on the technical basis that he has no interest, direct or indirect, in contracts with his company is not appropriate to either the law or commerce of our times in this country. A director, and particularly one who is also president owes a continuous day-to-day duty

Sa Majesté La Reine ex rel. Charles J. Gillespie (*Requérante*) *Appelante*;

et

Gary D. Wheeler (*Intimé*) *Intimé*.

1978: 11 décembre; 1979: 30 mars.

Présents: Les juges Ritchie, Spence, Pigeon, Beetz et Estey.

EN APPEL DE LA DIVISION D'APPEL DE LA COUR SUPRÊME DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Droit municipal — Conflit d'intérêts — Destitution de fonctions — «Intérêt dans un contrat passé avec la Ville» — Moncton Consolidation Act, 1946 (N.B.), chap. 101, art. 6 — Loi sur les municipalités, L.R.N.-B. 1973, chap. M-22, art. 71, 72.

La *Moncton Consolidation Act*, 1946 (N.B.), chap. 101, art. 6, prévoit que nul ne peut être élu ou agir en qualité de maire ou d'échevin alors qu'il a, directement ou indirectement, autrement qu'à titre d'actionnaire d'une compagnie légalement constituée, un intérêt dans un contrat passé avec la ville. Le pourvoi est consécutif à des procédures de *quo warranto* visant à destituer l'intimé Wheeler de la charge de maire de la ville de Moncton, en raison de certains contrats passés par la ville, lorsqu'il était maire, avec quatre compagnies dans lesquelles il était actionnaire et administrateur et également dirigeant de deux desdites compagnies. La participation de l'intimé comme actionnaire variait de 10 pour cent dans deux des compagnies, à 26 pour cent dans la troisième et à 49 pour cent dans la quatrième. L'intimé n'a pas essayé de dissimuler son intérêt ou sa participation dans les compagnies et, en fait, il a divulgué son intérêt et s'est abstenu de voter ou de prendre part à la discussion lorsque ces contrats ont été présentés au conseil. Le maire a aussi rempli les différentes formules dites de divulgation conformément aux recommandations du conseiller juridique de la ville et du ministère provincial de la Justice. La Division d'appel s'est appuyé sur la décision de la Chambre des lords dans *Lapish v. Braithwaite*, [1926] A.C. 275, et a rejeté la demande du bref de *quo warranto*.

Arrêt: Le pourvoi doit être accueilli.

Il faut établir une distinction avec l'arrêt *Lapish v. Braithwaite*. En particulier, la remarque sur le statut de l'administrateur-gérant, en partant de la prémisse qu'il n'a aucun intérêt direct ou indirect dans les contrats avec sa compagnie, n'est pas appropriée au droit ni aux règles commerciales modernes en vigueur dans notre pays. Un administrateur, et surtout celui qui agit égale-

to company and shareholders to prosecute the company's affairs efficiently. Applying the broad principle enunciated by Duff C.J. in *Angrignon*, [1935] S.C.R. 38, such an officer is "interested" in his company entering into profitable contracts and in certain corporate situations such may be his only real interest in conducting the affairs of the company. In the present case the statutory provisions of s. 6 of the *Moncton Consolidation Act* should not be regarded as being in conflict with the *Municipalities Act* and are not displaced by s. 72 of that Act. In the present case the *lis* or the foundation for the proceedings was not dissolved with the expiry of the term of office of the respondent in May 1977. The respondent was on May 9, 1977, re-elected to the office of Mayor and the relationship giving rise to the proceedings continued. Qualifications for election to and the holding of public office are of considerable importance and the enactments as they are brought before the courts must be given their full application according to law. Even where as here there is no evidence of any attempt on the part of the respondent to be deceptive the rigours of the Statute must be met.

Lapish v. Braithwaite, [1926] A.C. 275; *The King ex rel. Tolfree v. Clark et al.*, [1944] S.C.R. 69 distinguished; *J. B. Arthur Angrignon v. J. Arsène Bonnier*, [1935] S.C.R. 38; *Marcoux v. Plante*, [1961] Que. Q.B. 742; *International Brotherhood of Electrical Workers, Local Union 2085 et al. v. Winnipeg Builders' Exchange et al.*, [1967] S.C.R. 628, referred to.

APPEAL from a judgment of the Supreme Court of New Brunswick, Appeal Division¹, dismissing an application for a writ of *quo warranto*. Appeal allowed, issuance of a *Writ of Quo Warranto* removing the respondent from the office of Mayor of the City of Moncton directed.

Eric Teed, Q.C., for the appellant.

D. M. Gillies, Q.C., and *Irving Mitton, Q.C.*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

ESTEY J.—This appeal results from proceedings in the Province of New Brunswick in which the relator Gillespie seeks a writ of *quo warranto* removing the respondent Wheeler from the office

à titre de président, a un devoir continu et quotidien envers la compagnie et les actionnaires de mener les affaires de la compagnie efficacement. Si l'on applique le principe général formulé par le juge en chef Duff dans l'arrêt *Angrignon*, [1935] R.C.S. 38, ce fonctionnaire est «intéressé» à ce que sa compagnie passe des contrats profitables et, dans une entreprise de services ou de construction, tel peut être son seul intérêt véritable en dirigeant les affaires de la compagnie. Dans le cas présent, on ne doit pas considérer les dispositions de l'art. 6 de la *Moncton Consolidation Act* comme incompatibles avec la *Loi sur les municipalités* et elles ne sont pas supplantées par l'art. 72 de cette loi. En l'espèce, le litige ou le fondement de procédures n'a pas disparu à l'expiration du mandat de l'intimé en mai 1977. L'intimé a été réélu maire le 9 mai 1977 et les rapports qui ont engendré les procédures persistent. Les qualités requises pour être élu et pour occuper une fonction publique sont de très grande importance et les textes législatifs doivent être appliqués conformément au droit lorsqu'ils sont soumis à l'examen des cours. Même lorsque, comme ici, il n'y a aucune preuve que l'intimé a cherché à tromper, il faut appliquer la loi quelle qu'en soit la rigueur.

Jurisprudence: distinction faite avec les arrêts *Lapish v. Braithwaite*, [1926] A.C. 275, et *Le Roi ex rel. Tolfree c. Clark et autres*, [1944] R.C.S. 69; *J.B. Arthur Angrignon c. J. Arsène Bonnier*, [1935] R.C.S. 38; *Marcoux c. Plante*, [1961] B.R. 742; *International Brotherhood of Electrical Workers, Local Union 2085 et autres c. Winnipeg Builders' Exchange et autres*, [1967] R.C.S. 628.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Division d'appel de la Cour suprême du Nouveau-Brunswick¹, qui a rejeté une demande d'un bref de *quo warranto*. Le pourvoi est accueilli et il est ordonné de délivrer un *bref de quo warranto* destituant l'intimé de la charge de maire de la ville de Moncton.

Eric Teed, c.r., pour l'appelante.

D. M. Gillies, c.r., et *Irving Mitton, c.r.*, pour l'intimé.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE ESTEY—Le présent pourvoi est consécutif à des procédures intentées dans la province du Nouveau-Brunswick par le dénonciateur Gillespie qui demande la délivrance d'un bref de *quo*

¹ (1977), 18 N.B.R. (2d) 154.

¹ (1977), 18 N.B.R. (2d) 154.

of Mayor of the City of Moncton by reason of certain contracts entered into by the City of Moncton when the respondent was Mayor, and four companies in which the respondent was a shareholder and a director, and in the case of two of them, was also an officer. The legislation of the Province of New Brunswick with reference to the qualifications of a holder of elected civic office is thus brought into question. The facts are not in dispute. The Mayor of Moncton was at all material times in 1977 a shareholder in four private companies, in one of which he was also President and in another he was also Secretary-Treasurer. The record is silent as to the extent of his holdings but counsel for the respondent Mayor advised this Court in the course of argument that the respondent's shareholdings ranged from 10 per cent in two of the companies, to 26 per cent in a third and to 49 per cent in the fourth company. The identity of the remaining shareholders in each company does not appear in the record.

At least three of the four companies listed in the form of disclosure mentioned below, during the term of office of the Mayor commencing in June 1974 and ending in May 1977, entered into contracts with the City of Moncton with respect to the installation of watermains and sewer services, the spraying of mosquitoes and for other purposes not disclosed in the record. Several contracts were entered into in connection with the provision of certain local improvements by the municipality to lands owned by one of these companies. When these contracts came before the Council of the City of Moncton, the Mayor filed with the City Clerk a document sometimes referred to as a "Form of Disclosure" but which stated in various phraseology that the Mayor had "a conflict of interest" with respect to the contract in question. One Form of Disclosure so filed by the respondent, dated November 5, 1976, read as follows:

FORM OF DISCLOSURE

IN ACCORDANCE WITH COUNCIL POLICY ADOPTED BY CITY COUNCIL MEETING OF OCTOBER 27, 1976, I Gary David Wheeler, BEING A COUNCILLOR/MAYOR OF THE CITY OF MONCTON, HEREBY DISCLOSE MY

warranto visant à destituer l'intimé Wheeler de la charge de maire de la ville de Moncton, en raison de certains contrats passés par la ville de Moncton, lorsque l'intimé était maire, avec quatre compagnies dans lesquelles l'intimé était actionnaire et administrateur et également dirigeant de deux desdites compagnies. Il faut donc examiner la loi du Nouveau-Brunswick concernant les conditions requises du titulaire élu d'une charge municipale. Les faits ne sont pas contestés. En 1977, à toutes les époques qui nous intéressent, le maire de Moncton était actionnaire dans quatre compagnies privées, il était président de l'une d'entre elles et secrétaire-trésorier d'une autre. Rien au dossier n'indique l'importance de son portefeuille d'actions mais, pendant les plaidoiries, l'avocat de l'intimé a informé cette Cour que la participation de l'intimé comme actionnaire variait de 10 pour cent dans deux des compagnies, à 26 pour cent dans la troisième et à 49 pour cent dans la quatrième. Le dossier ne révèle pas l'identité des autres actionnaires de chacune des compagnies.

Pendant la durée du mandat du maire, s'étendant de juin 1974 à mai 1977, au moins trois des quatre compagnies énumérées dans la formule de divulgation mentionnée plus loin, ont conclu des contrats avec la ville de Moncton relativement à l'installation de conduites d'eau principales et de services d'égout, à la vaporisation d'insecticide, et à d'autres fins non mentionnées au dossier. Plusieurs contrats ont été passés dans le cadre de certaines améliorations locales par la municipalité sur des terrains appartenant à l'une de ces compagnies. Lorsque ces contrats ont été présentés au conseil de la ville de Moncton, le maire a déposé auprès du secrétaire municipal un document parfois désigné [TRADUCTION] «Formule de divulgation» qui énonçait de diverses manières que le maire avait «un conflit d'intérêts» relativement au contrat en question. Une formule de divulgation ainsi déposée par l'intimé, datée du 5 novembre 1976, se lit comme suit:

[TRADUCTION] FORMULE DE DIVULGATION

CONFORMÉMENT À LA DIRECTIVE ADOPTÉE À LA RÉUNION DU CONSEIL MUNICIPAL LE 27 OCTOBRE 1976, je, Gary David Wheeler, ÉTANT CONSEILLER/MAYOR DE LA VILLE DE MONCTON, DIVULGUE PAR LA

INTEREST IN THE FOLLOWING COMPANIES OR ORGANIZATIONS.

<u>COMPANY OR ORGANIZATION</u>	<u>CAPACITY</u>
Frizzel Bros. Construction Ltd.	Director
Codiac Construction Ltd.	Director
Codiac Helicopters Ltd.	President
G. & G. Realty Ltd.	Secretary-Treasurer

When these matters came before Council, the Mayor neither voted nor took part in the discussion, and on occasion vacated the Chair in favour of the Deputy Mayor or other members of Council. Another variant of the written notices of interest delivered by the respondent on such occasions was:

July 7th, 1976

MEMBERS OF MONCTON CITY COUNCIL

Please be advised that I wish to register my conflict of interest with regard to the awarding of the tender for Curb & Gutter, Contract #2.

(sgd) "Gary D. Wheeler"
Gary D. Wheeler

The very limited record further reveals that in the course of one Council meeting, the respondent Mayor was challenged by a Councillor for having intervened with city officials to cause the time for the closing of tenders to be extended. The Mayor, according to the minutes of the meeting, quite candidly stated that he was "a member of a firm . . . interested in bidding for the contract . . .". In making this rather cryptic summary of the factual record before the Court, one must in fairness observe that there appears to be no attempt to hide or cover up in any way the relationship between the Mayor and the companies to whom contracts were awarded by the City of Moncton. Indeed, although the record does not reveal the fact, counsel before us stated that the Mayor signed some contracts both as Mayor of the city and as an officer of the contracting company. Furthermore, it is undisputed that the Mayor, in filing the various forms of so-called disclosure, did so as a result of opinions given by the City Solicitor and the Department of Justice (New Brunswick). It should also be noted that before this matter came before the courts, the transactions and their history were brought to the attention of the Minister of

PRÉSENTE MON INTÉRÊT DANS LES COMPAGNIES OU ORGANISATIONS SUIVANTES.

<u>COMPAGNIE OU ORGANISATION</u>	<u>TITRE</u>
Frizzel Bros. Construction Ltd.	Administrateur
Codiac Construction Ltd.	Administrateur
Codiac Helicopters Ltd.	Président
G. & G. Realty Ltd.	Secrétaire-trésorier

Lorsque le conseil a procédé à l'examen de ces questions, le maire s'est abstenu de voter ou de participer à la discussion et a, à l'occasion, cédé son fauteuil au maire suppléant ou à d'autres membres du conseil. Voici un autre exemple d'avis écrit de divulgation d'intérêts remis par l'intimé dans de telles circonstances:

[TRADUCTION] Le 7 juillet 1976

MEMBRES DU CONSEIL DE VILLE DE MONCTON

Soyez informés que je désire déclarer mon conflit d'intérêts concernant l'octroi de la soumission pour bordures et caniveaux, contrat n° 2.

(Signature) "Gary D. Wheeler"
Gary D. Wheeler

Les brefs procès-verbaux révèlent de plus qu'au cours d'une assemblée du conseil, un conseiller a mis en question la conduite du maire intimé pour être intervenu auprès de fonctionnaires municipaux afin de proroger le délai pour la réception des soumissions. Selon le procès-verbal, le maire aurait déclaré avec franchise qu'il était [TRADUCTION] «membre d'une compagnie . . . intéressée à soumissionner . . .». En faisant ce résumé plutôt vague des faits au dossier soumis à la Cour, il faut, en toute justice, noter qu'il paraît n'y avoir aucune tentative de dissimuler ou camoufler les liens unissant le maire et les compagnies qui ont obtenu les contrats de la ville de Moncton. De fait, bien que cela ne figure pas au dossier, l'avocat nous a déclaré que le maire a signé certains contrats à la fois comme maire de la ville et comme dirigeant de la compagnie contractante. De plus, il est admis que c'est conformément aux recommandations du conseiller juridique de la ville et du ministère de la Justice (Nouveau-Brunswick) que le maire a rempli les différentes formules dites de divulgation. Il faut également remarquer qu'avant que cette affaire ne soit soumise aux tribunaux, les contrats et leur historique ont été portés à l'attention du ministre

Municipal Affairs who reported to the Moncton Citizens' Committee that: "The investigation proves to me beyond any doubt that Mayor Wheeler has not been guilty of the improprieties referred to in your letter".

Upon this state of affairs about which there is no dispute between the parties, the application of the New Brunswick statutes must be determined.

The *Moncton Consolidation Act*, being Statute of New Brunswick 1946, c. 101, provides in part:

Section 6: *No person shall be qualified to be elected or to serve as Mayor or Alderman so long as he shall hold any office or place of profit in the gift or disposal of the Council, or during such time as he shall directly or indirectly otherwise than as a shareholder in an incorporated company, have any interest in any contract made with the City of Moncton, or with anyone on behalf of the Council, or shall be a defaulter for any taxes, fines or moneys due to the City, or a minister, priest or ecclesiastic of any religious denomination, or person accountable otherwise than as a ratepayer for the City revenues or any part thereof, nor shall any person be so qualified, who has at any time within three months previous to the day of election been or during his term of office, may be convicted of having violated any Act for the regulation of the sale of intoxicating liquors, or convicted on indictment of any criminal offence, nor shall any person presiding at any election of Mayor or Alderman while so presiding, or any Clerk or assistant employed by him at such election while so employed, be so qualified.*

[emphasis added]

For many years this was the only statutory provision applicable to these matters, but in 1967 the Province of New Brunswick enacted the *Municipalities Act* which, for our purposes, is in the same form as found in the *Revised Statutes of New Brunswick*, 1973, c. M-22 with which I shall deal later.

The Court below (and the respondent in this Court adopted the same position) based its conclusions principally upon the decision of the House of Lords in *Lapish v. Braithwaite*², where in a judg-

² [1926] A.C. 275.

des Affaires municipales qui a informé le comité des citoyens de Moncton que: [TRADUCTION] «L'enquête me prouve, hors de toute doute, que le maire Wheeler n'est pas coupable des irrégularités mentionnées dans votre lettre.»

Il faut décider de l'application des lois du Nouveau-Brunswick à cet état de fait admis.

La *Moncton Consolidation Act*, loi du Nouveau-Brunswick, 1946, chap. 101, prévoit en partie:

[TRADUCTION] Article 6: *Nul ne peut être élu ou agir en qualité de maire ou d'échevin pendant qu'il occupe une charge ou fonction lucrative sous le contrôle du Conseil ou pour lequel ce dernier peut faire des nominations, ou alors qu'il a, directement ou indirectement, autrement qu'à titre d'actionnaire d'une compagnie légalement constituée, un intérêt dans un contrat passé avec la ville de Moncton ou avec un mandataire du Conseil, ou qu'il n'a pas payé toutes ses redevances ou amendes municipales, ou qu'il est ministre, prêtre ou ecclésiastique de toute croyance religieuse, ou qu'il est responsable, autrement qu'à titre de contribuable, des revenus de la municipalité ou d'une partie de ceux-ci, et nul ne peut être ainsi élu s'il a été, dans les trois mois précédant le jour du scrutin, ou s'il peut être pendant la durée de son mandat, déclaré coupable d'avoir enfreint une loi réglementant la vente de boissons alcooliques ou trouvé coupable d'un acte criminel, ou s'il préside à l'élection du maire ou d'un échevin, pendant qu'il occupe cette fonction, de même que tout secrétaire ou assistant à son emploi à cette élection alors qu'il occupe cet emploi.*

[Les italiques sont de moi]

C'était là la seule disposition de la loi applicable à ces questions pendant plusieurs années; mais, en 1967, la province du Nouveau-Brunswick a adopté une *Loi sur les municipalités* qui est, en ce qui nous intéresse ici, rédigée dans les mêmes termes que celle que l'on retrouve dans les *Lois révisées du Nouveau-Brunswick*, 1973, chap. M-22, que j'examinerai plus loin.

La Cour d'appel (et l'intimé devant cette Cour s'est rallié à la même position) s'est appuyée principalement sur la décision de la Chambre des lords dans *Lapish v. Braithwaite*², où il fut décidé, dans

² [1926] A.C. 275.

ment delivered by Viscount Cave it was determined that the holding of shares was specifically exempted from the grounds for disqualification and that the holding of the office or position of managing director did not by itself cause the Councillor to have "any share or interest in any contract" with the municipal corporation. The statutory provision then before the Court provided: Sect. 12, subs. 1. A person shall be disqualified for being elected and for being a councillor, if and while he—

(c) Has directly or indirectly, by himself or his partner, any share or *interest in any contract* or employment with, by, or on behalf of the council.

Subs. 2. But a person shall not be so disqualified, or be deemed to have any share or interest in such a contract or employment, by reason only of his having any share or interest in—

(e) Any railway company, or any company incorporated by Act of Parliament or Royal Charter, or under the Companies Act, 1862.

[emphasis added]

The Councillor then before the Court was a shareholder in four companies with continuing contracts with the City of Leeds and he was as well the Managing Director of all of them. He received a fixed salary from one company and the report does not reveal any other remuneration from the other companies. The Lord Chancellor, after dealing with the exemption with reference to the shareholdings, dealt with the relevance of the position of managing director and at p. 278 continued:

A managing director is the servant of his company; and, while he is naturally concerned in negotiating and carrying out his company's contracts, he has (if he is paid by a fixed salary and not by a percentage) no interest whether direct or indirect in the contracts themselves.

It is to be noted that the English statute, in exempting the holding of shares from the disqualifying events, expresses the exemption "by reason *only* of his having any share or interest". The House of Lords dismissed any argument based on the word "only" as indicating that any other attachment to the company would run afoul of the above section. The test applied seems to be that any additional position or status to that of share-

un jugement prononcé par le vicomte Cave, que la participation comme actionnaire était formellement exempte des motifs d'inhabilité et que le fait d'occuper la fonction ou la charge d'administrateur-gérant ne signifiait pas, en soi, que le conseiller avait [TRADUCTION] «une part ou un intérêt dans un contrat» avec la municipalité. La disposition de la loi alors soumise à la cour prévoyait:

[TRADUCTION] Par. 12(1). Une personne est inhabile à être élue et à agir en qualité de conseiller si

c) elle a directement ou indirectement, par elle-même ou son associé, une part ou un *intérêt dans un contrat* ou un emploi avec, par ou pour le conseil.

Par. 2. Mais une personne n'est pas ainsi inhabile ou réputée avoir une part ou un intérêt dans un tel contrat ou emploi, du seul fait qu'elle détient une part ou un intérêt dans—

e) une compagnie de chemins de fer ou une compagnie constituée par loi du Parlement ou charte royale ou en vertu de la *Companies Act*, 1862.

[Les italiques sont de moi.]

Le conseiller alors devant la cour était actionnaire et administrateur-gérant de quatre compagnies qui avaient des contrats à obligations successives avec la ville de Leeds. Il recevait un salaire fixe d'une compagnie et le recueil ne révèle aucune autre rémunération des autres compagnies. Après avoir traité de l'exemption relative aux actions, le lord chancelier s'est penché sur la question de la pertinence de la fonction d'administrateur-gérant et a poursuivi à la p. 278:

[TRADUCTION] Un administrateur-gérant est le préposé de sa compagnie; et, bien qu'il soit naturellement intéressé à négocier et mettre à exécution les contrats de sa compagnie, il n'a (s'il reçoit un salaire fixe plutôt qu'une commission) aucun intérêt direct ou indirect dans les contrats eux-mêmes.

Il faut noter qu'en exemptant la participation comme actionnaire des causes d'inéligibilité, la loi anglaise formule l'exemption: «du *seul* fait qu'elle détient une part ou un intérêt». La Chambre des lords a rejeté toute prétention fondée sur le mot «seul» comme signifiant que tout autre lien avec la compagnie ne cadrerait pas avec l'article susmentionné. Le critère appliqué semble être que tout poste ou statut qui s'ajoute à celui d'actionnaire

holder must have some disqualifying effect by itself and nothing is gained from adding such additional status to that of shareholder. Unhappily, their Lordships did not reveal why the position of managing director does not amount to at least an indirect interest in any contract. The reference to the possible disqualification arising when remuneration to the managing director is on a percentage basis might indicate that the word "interest" was given a pecuniary meaning; or it might indicate that while a shareholder has no legal or equitable interest in the assets of the company, an employee might have "an interest" in the operation of the company involving those assets if the employee's remuneration is related to the earnings or revenue of the company.

The judgment in *Lapish, supra*, had been surprisingly free from comment in our courts and indeed the only approach to the problem in this Court arose in *J. B. Arthur Angrignon v. J. Arsène Bonnier*³ where the Court was dealing with a significantly different statutory provision found in the Charter of the City of Montreal (on p. 39):

No person may be nominated for the office of mayor or alderman nor be elected to nor fill such office: (g) if he is directly or indirectly a party to any contract or *directly or indirectly interested in a contract* with the city, whatever may be the object of such contract. [emphasis added]

This Court found an Alderman to be "directly or indirectly interested" in a lease with the City of Montreal relating to some real property owned by a company, the title of which the Alderman had, immediately prior to the execution of the lease, transferred to a daughter. In finding the Alderman to be thereby disqualified, Duff C.J., in discussing the statutory phrase "directly or indirectly interested in a contract" stated at p. 45:

The phrase "interested in" has no technical significance; effect must be given to it according to the common usage of men.

Neither the Chief Justice nor the concurring judgment of Cannon J. ascribed to the term "interested in" any pecuniary connotation or limitation. Despite the financial transactions between father and daughter, it could not be said that in law, from

doit, en soi, entraîner l'inhabilité et qu'on n'y gagne rien à ajouter un statut additionnel à celui d'actionnaire. Malheureusement leurs Seigneuries n'ont pas dit pourquoi la fonction d'administrateur-gérant ne représentait pas au moins un intérêt indirect dans un contrat. La mention qu'une rémunération basée sur une commission versée à l'administrateur-gérant puisse entraîner l'inhabilité peut laisser croire que le mot «intérêt» a une connotation pécuniaire; elle peut également signifier que bien qu'un actionnaire n'ait aucun droit ou intérêt légitime dans les avoirs de la compagnie, un employé peut avoir «un intérêt» dans les activités de la compagnie touchant ces avoirs si le salaire de l'employé est relié aux bénéfices ou revenus de la compagnie.

Il est étonnant que l'arrêt *Lapish*, précité, n'ait pas fait l'objet de commentaires devant nos cours et, de fait, cette Cour n'a étudié le problème que dans l'arrêt *J. B. Arthur Angrignon c. J. Arsène Bonnier*³, où la Cour examinait une disposition singulièrement différente de la charte de la ville de Montréal (à la p. 39):

Nul ne peut être mis en nomination pour la charge de maire ou d'échevin, ni être élu à cette charge, ni l'exercer: g) s'il est directement ou indirectement partie à un contrat, ou *directement ou indirectement intéressé dans un contrat* avec la cité, quelque soit l'objet de ce contrat. [Les italiques sont de moi.]

Cette Cour a jugé qu'un échevin était «directement ou indirectement intéressé» dans un bail avec la ville de Montréal qui avait pour objet un immeuble, propriété de l'échevin, dont le titre avait été transféré à sa fille juste avant la signature du bail. En concluant à l'inhabilité de l'échevin, le juge en chef Duff, qui commentait l'expression de la charte «directement ou indirectement intéressé dans un contrat» a déclaré, à la p. 45:

[TRADUCTION] L'expression «intéressé dans» n'a aucun sens particulier. On doit la considérer dans son sens courant.

Ni le Juge en chef ni le juge Cannon dans ses motifs concordants n'ont prêté à l'expression «intéressé dans» un sens pécuniaire ni ne l'ont limitée à ce sens. Malgré les opérations financières intervenues entre le père et la fille, on ne pouvait dire

³ [1935] S.C.R. 38.

³ [1935] R.C.S. 38.

a technical viewpoint, the Alderman had “any interest” in the contract. What is clear from the *Angrignon* judgment, *supra*, is that a legally enforceable arrangement connecting the office holder in a monetary sense to the contract with the municipality was not required. The *Lapish* case, *supra*, decided a few years earlier, was apparently not drawn to the attention of the Court.

The Quebec Court of Appeal in *Marcoux v. Plante*⁴ dealt with another statutory provision on the subject of disqualification for municipal office which provided that the disqualification tests did not “apply to the shareholders in a *bona fide* incorporated company”. Because the Mayor of the City held all the shares in the company contracting with the City, Casey J., speaking for the Court, concluded on p. 743:

The company was his *alter ego* and defendant continued through this company the activities that he had previously carried on personally.

The dissenting opinion took the technical position that the extent of the shareholdings made no difference so long as the contracting party was in fact a different entity at law from the municipal official.

The appellant placed great stress upon his submission that the companies in which the respondent is a shareholder are companies incorporated by letters patent under the *New Brunswick Companies Act* and are quite different from the company in question in the *Lapish* case, *supra*, which was a registration company incorporated by memorandum of association. A director in a letters patent company in short, the appellant says, is a position of authority in the company and which authority has the countervailing duty of conducting the affairs of the company for the benefit of its shareholders. In contrast to this status and its co-relative duties and responsibilities stands the director in a registration company. Under the Act in effect at the time of the *Lapish* decision, *supra*, the directors did not have the exclusive authority to

qu'en droit, d'un point de vue technique, l'échevin avait «un intérêt» dans le contrat. Il ressort nettement de l'arrêt *Angrignon*, précité, qu'il n'était pas nécessaire qu'il existe une entente exécutoire en droit établissant un rapport monétaire entre le titulaire de la charge et le contrat avec la municipalité. L'arrêt *Lapish*, précité, rendu quelques années auparavant n'a apparemment pas été porté à l'attention de la Cour.

Dans *Marcoux c. Plante*⁴, la Cour d'appel du Québec a examiné une autre disposition, relative à l'inhabilité à occuper une charge municipale, qui prévoit que les critères d'inhabilité [TRADUCTION] «ne s'appliquent pas aux actionnaires dans une compagnie constituée de bonne foi en corporation». Parce que le maire détenait toutes les actions de la compagnie qui passait un contrat avec la ville, le juge Casey a conclu, au nom de la Cour d'appel à la p. 743:

[TRADUCTION] La compagnie était son *alter ego* et le défendeur poursuivait, par l'intermédiaire de cette compagnie, les activités qu'il menait lui-même antérieurement.

L'opinion dissidente a adopté la position formaliste que l'importance de la participation comme actionnaire n'importait pas, tant que la partie contractante était, en fait, une entité juridique différente du fonctionnaire municipal.

L'appelante a beaucoup insisté sur sa prétention que les compagnies dont l'intimé est actionnaire sont des compagnies constituées par lettres patentes en vertu de la *Loi sur les compagnies* du Nouveau-Brunswick et qu'elles diffèrent beaucoup de la compagnie en question dans l'arrêt *Lapish*, précité, qui était une compagnie constituée par déclaration d'association. En bref, l'appelante prétend que l'administrateur d'une compagnie créée par lettres patentes exerce dans la compagnie une autorité qui, en contrepartie, comporte le devoir de conduire les affaires de la compagnie à l'avantage de ses actionnaires. En opposition à ce statut et aux devoirs et responsabilités qui s'y rattachent se trouve l'administrateur d'une compagnie créée par enregistrement d'une déclaration. Aux termes de la Loi en vigueur à l'époque de l'arrêt *Lapish*,

⁴ [1961] Que. Q.B. 742.

⁴ [1961] B.R. 742.

govern the company. For example, it was argued that shareholders might, under articles of incorporation or memorandum of association, originate by-laws and amendments to by-laws. The shareholders might recall a board which in their view did not reflect the policies which the shareholders were desirous of applying to the company's undertaking by requesting a shareholders' meeting for the purpose of electing a new board. These two types of companies are compared in *Studies in Canadian Company Law*, Ziegel, J.S., at p. 81 where it is stated:

In the case of letters patent companies, the letters patent name the first directors and the statutes generally provide that the affairs of the company shall be managed by a board of directors. Therefore, unlike a registration company where the powers of the directors are delegated to them by the shareholders and can be taken away, in the case of a letters patent company the powers are statutory and are not dependent on the whim of shareholders. It can therefore be seen that the position of directors in a letters patent company is fundamentally different. The powers of the directors in such a company is similar to that of Parliament. The electorate elect the members of Parliament, but having chosen them they cannot dictate to them how they are to exercise their powers. Similarly directors, once elected, have certain fundamental rights which the shareholders cannot interfere with except to the extent that they may remove the directors before their term of office expires.

The effectiveness of this line of analysis is reduced in this case because the respondent is, in all the companies, but one of an undisclosed number of directors and in none does he appear to represent a majority of the shareholders.

The difficulty in applying the *Lapish* case, *supra*, in this country is complicated by the fact that the managing director is a corporate animal known principally in England. In some provinces the position is authorized in corporate legislation and has been included in the *Canada Business Corporations Act* of 1975. Probably the nearest comparable personage in Canadian corporate

précité, les administrateurs n'avaient pas le pouvoir exclusif de diriger la compagnie. On a soutenu, par exemple, qu'en vertu des statuts d'association ou de la déclaration d'association, les actionnaires pouvaient prendre l'initiative de proposer des règlements et des modifications aux règlements. Les actionnaires pouvaient, en demandant une réunion des actionnaires pour élire un nouveau conseil, révoquer un conseil qui, à leur avis, ne tenait pas compte des mesures qu'ils désiraient appliquer aux entreprises de la compagnie. Dans *Études sur le droit canadien des compagnies*, J. S. Ziegel compare ces deux types de compagnies à la p. 81 où il déclare:

[TRADUCTION] Dans le cas d'une compagnie constituée par lettres patentes, les lettres patentes nomment les premiers administrateurs et les statuts prévoient généralement qu'un conseil d'administration gèrera les affaires de la compagnie. Donc, contrairement à une compagnie créée par enregistrement où les actionnaires délèguent aux administrateurs des pouvoirs et peuvent les révoquer, dans une compagnie créée par lettres patentes les pouvoirs sont prévus par la loi et sont indépendants de la volonté des actionnaires. Nous voyons donc que la fonction d'administrateur d'une compagnie constituée par lettres patentes est fondamentalement différente. Dans une telle compagnie les pouvoirs des administrateurs sont semblables à ceux du Parlement. Les électeurs élisent les membres du Parlement mais, après les avoir choisis, ils ne peuvent leur dire comment exercer leurs pouvoirs. De même, une fois élus, les administrateurs jouissent de certains droits fondamentaux dans lesquels les actionnaires ne peuvent intervenir, sauf leur pouvoir de destituer les administrateurs avant l'expiration de leur mandat.

L'efficacité de cette méthode d'analyse est réduite en l'espèce parce que dans toutes les compagnies l'intimé n'est qu'un administrateur parmi d'autres dont on ignore le nombre, et il ne paraît représenter la majorité des actionnaires dans aucune d'elles.

La difficulté d'application de l'arrêt *Lapish*, précité, dans notre pays, est accentuée par le fait que la fonction d'administrateur-gérant est connue principalement en Angleterre. Les lois sur les compagnies de certaines provinces reconnaissent cette fonction et on la retrouve dans la *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes* de 1975. Le personnage qui s'en rapproche le plus dans les

affairs is a chief executive officer who is generally a director and either chairman of the board or president of the corporation. Viscount Cave has dealt with the managing director's status on the technical basis that he has no interest, direct or indirect, in contracts with his company. This is not in my respectful opinion an observation appropriate to either the law or commerce of our times in this country. A director, and particularly one who is also a president, owes a continuous, day-to-day duty to the legal entity, the company, as well as to the shareholders, to prosecute the company's affairs in an efficient, profitable, and entirely lawful manner. Applying the broad principle enunciated by Duff C.J. in *Angrignon, supra*, such an officer is most certainly "interested" in his company entering into profitable contracts. In a service company or in the construction business, that may well be his only real interest in conducting the affairs of the company.

The statute is, unhappily, less than clear as to what amounts to "an interest in any contract". The *New Brunswick Interpretation Act*, being R.S.N.B. 1973, c. I-13, s. 17, provides:

Every Act and regulation and every provision thereof shall be deemed remedial, and shall receive such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of the object of the Act, regulation or provision.

I prefer the broad principle enunciated in the *Angrignon* case, *supra*, in interpreting s. 6 of the *Moncton Consolidation Act*, and in applying that principle I conclude that the respondent does indeed "have an interest in . . . (the) contract . . ." in question within the meaning of that statute. The statute refers as well to having such interest either "directly or indirectly". The exclusion in the section expressed as "otherwise than as a shareholder" covers shareholdings of all magnitudes. It may have been designed to free from disqualification small or incidental shareholdings, but the section is not so limited. It should not, however, be assumed that the Legislature has thereby expressed an intention to reduce the meaning and application of the expression "indirect interest". It is unrealistic to believe that as a general principle of human

compagnies canadiennes est le directeur général qui est d'habitude membre du conseil d'administration et soit président du conseil soit président de la compagnie. Le vicomte Cave a examiné le statut de l'administrateur-gérant en partant de la prémisses qu'il n'a aucun intérêt direct ou indirect dans les contrats avec sa compagnie. J'estime, respectueusement, que cette remarque n'est pas appropriée au droit ni aux règles commerciales modernes en vigueur dans notre pays. Un administrateur, et surtout celui qui agit également à titre de président, à un devoir continu et quotidien envers l'entité juridique, la compagnie, et envers les actionnaires de mener les affaires de la compagnie de façon efficace, profitable, et tout à fait légale. Si l'on applique le principe général formulé par le juge en chef Duff dans l'arrêt *Angrignon*, précité, ce fonctionnaire est certainement «intéressé» à ce que sa compagnie passe des contrats profitables. Dans une entreprise de services ou de construction tel peut bien être son seul intérêt véritable en dirigeant les affaires de la compagnie.

Malheureusement, la loi est loin d'être claire sur ce qui constitue «un intérêt dans un contrat». La *Loi d'interprétation du Nouveau-Brunswick*, L.R.N.-B. 1973, chap. I-13, art. 17 prévoit:

Toute loi, tout règlement et toute disposition de ceux-ci sont réputés réparateurs et doivent faire l'objet de l'interprétation large, juste et libérale, la plus propre à assurer la réalisation de leurs objets.

Pour interpréter l'art. 6 de la *Moncton Consolidation Act*, je préfère le principe général énoncé dans l'arrêt *Angrignon*, précité, et, en appliquant ce principe, je conclus qu'effectivement l'intimé «a un intérêt dans . . . (le) contrat . . .» en question au sens de cette loi. La loi ajoute «directement ou indirectement». L'exception «autrement qu'à titre d'actionnaire», prévue dans l'article, s'applique à tous les portefeuilles d'actions quelle que soit leur importance. Elle visait peut-être à soustraire à l'incapacité les portefeuilles d'actions peu importants ou accessoires mais l'article ne précise pas cette restriction. Il ne faut cependant pas présumer que la législature a ainsi voulu limiter le sens et l'application de l'expression «intérêt indirect». Il n'est pas réaliste de croire que, du point de vue purement humain, un administrateur ou dirigeant

conduct a director or officer of a contracting company does not have at least an indirect interest in the company's contracts. On the facts before this Court, the provision has an even clearer impact. A director or officer of a construction company or of a service company must, in ordinary parlance and understanding, have an interest, albeit indirect, in the welfare of the company as it relates to or results from 'contracts'.

A further statutory consideration, raised by the respondent, is that the *Municipalities Act* of New Brunswick, *supra*, and the regulations thereunder, have replaced s. 6 of the *Moncton Consolidation Act* of 1946, *supra*. The *Municipalities Act* cited is the current version of an act introduced in 1967 and relating to all municipalities in the province. Section 13 provides in part:

Where a *provision of this Act* conflicts with or is inconsistent with a provision in a municipal charter or a private or special Act, this Act prevails; but the Lieutenant-Governor in Council may by regulation extend the powers of a municipality to include a power set out in its municipal charter or in a private or special Act respecting that municipality. (emphasis added)

Counsel did not direct the Court's attention to any regulation purporting to extend the Charter of the City of Moncton. Under the *Municipalities Act*, the Lieutenant-Governor in Council in 1967 promulgated Regulation 67-10 which states:

Where a member of a council of a municipality has an interest with any person having dealings with the municipality, he shall forthwith disclose his interest in writing to the council.

The wording of s. 13, *supra*, is of no assistance in giving paramount position to the 1967 regulation over a provision in another statute, and no authority was cited to support such a proposition. The question still remains, however, as to whether any other provision of the *Municipalities Act* is in conflict with and thereby supersedes s. 6 of the *Moncton Consolidation Act*. It is suggested that ss. 71 and 72 have that effect. Section 71 declares that a person qualified to vote is eligible to be a candidate for the office of mayor or councillor.

d'une compagnie contractante n'a pas au moins un intérêt indirect dans les contrats de la compagnie. Compte tenu des faits soumis à cette Cour, la disposition a un effet encore plus clair. Un administrateur ou dirigeant d'une compagnie de construction ou de services doit, selon le langage et l'entendement ordinaires, avoir un intérêt, ne serait-ce qu'indirect, dans le bien-être de la compagnie dans la mesure où il dépend ou résulte de «contrats».

Un autre moyen de droit soulevé par l'intimé est que la *Loi sur les municipalités* du Nouveau-Brunswick, précitée, et ses règlements d'application, ont remplacé l'art. 6 de la *Moncton Consolidation Act* de 1946, précitée. La *Loi sur les municipalités* mentionnée est la version courante d'une loi promulguée en 1967 et qui vise toutes les municipalités dans la province. L'article 13 prévoit en partie:

Lorsqu'une *disposition de la présente loi* est en conflit ou en contradiction avec une disposition d'une charte municipale ou d'une loi d'intérêt privé ou particulier, c'est la disposition de la présente loi qui prévaut; mais le lieutenant-gouverneur en conseil peut, par règlement, étendre les pouvoirs d'une municipalité afin d'englober une attribution mentionnée dans sa charte municipale ou dans une loi d'intérêt privé ou particulier concernant cette municipalité. (Les italiques sont de moi.)

L'avocat n'a mentionné à la Cour aucun règlement visant à élargir la portée de la charte de la ville de Moncton. Aux termes de la *Loi sur les municipalités*, le lieutenant-gouverneur en conseil a édicté, en 1967, le règlement 67-10 qui prévoit:

[TRADUCTION] Lorsqu'un membre du conseil d'une municipalité a un intérêt avec une personne qui traite des affaires avec la municipalité, il doit immédiatement divulguer son intérêt par écrit au conseil.

Le texte de l'art. 13, précité, ne peut être invoqué pour accorder priorité au règlement de 1967 sur une disposition d'une autre loi et aucune autorité n'a été citée à l'appui d'une telle proposition. Reste toutefois à savoir s'il n'y aurait pas une autre disposition de la *Loi sur les municipalités* qui soit incompatible avec l'art. 6 de la *Moncton Consolidation Act* et qui ait donc préséance sur celui-ci. On prétend que les art. 71 et 72 ont cet effet. L'article 71 dispose que toute personne qui a droit de vote est admise à poser sa candidature à la

Again s. 71 is not cast in such terms as to preclude the co-existence of other legislative regulation of the competence of persons to hold office once elected. Section 72 goes further and provides:

No person who

- (a) is a judge of the Supreme Court or of a county court,
- (b) is a judge of the Provincial Court,
- (c) is an officer or full time employee of the municipality or is on leave of absence from such office or employment, or
- (d) is to act as Municipal Electoral Officer, Deputy Municipal Electoral Officer, presiding officer, poll clerk, constable or agent at the election,

is eligible to be a candidate, capable of being elected or returned or holding office as a member of a council.

Again, this statutory provision is not couched in language which makes it incompatible with s. 6 because it deals only with the status of individuals who, by reason of their office or employment, are not eligible to be candidates or office holders. Section 6, however, deals with the ineligibility of person by reason of their conduct with reference to the municipality before or after election; as well as the ineligibility of ministers, priests or ecclesiastics of any religious denominations, or persons convicted of certain provincial offences or criminal offences. There seems to be an overlap with reference to s. 72(d) and those persons described in the concluding portion of s. 6, but no inconsistency or conflict appears. In any case, I do not interpret s. 72 as being enacted by the Legislature as a self-contained and complete list of persons ineligible to hold municipal office, and indeed, I interpret s. 6 as being directed to something substantially different from the restrictive legislation in the form of s. 72. I conclude therefore that s. 6 has not been displaced by s. 72 of the *Municipalities Act* of New Brunswick.

I turn then to the submission made by the appellant concerning the City of Moncton By-law

fonction de maire ou de conseiller municipal. L'article 71 n'est pas rédigé en des termes qui empêchent la coexistence d'autres règlements d'application relatifs à la capacité de demeurer en fonction après élection. L'article 72 va plus loin et prévoit:

Ne sont pas admis à poser leur candidature, ne peuvent être élus et ne peuvent occuper un poste de membre du Conseil:

- a) les juges de la Cour suprême ou d'une cour de comté,
- b) les juges de la Cour provinciale,
- c) les fonctionnaires ou employés à plein temps de la municipalité, ou en congé d'absence de cette fonction ou de cet emploi, ou
- d) les personnes devant assumer les fonctions de directeur ou de sous-directeur des élections municipales, de directeur du scrutin, de secrétaire du bureau de vote, de préposé au service d'ordre ou de représentant pendant une élection.

A nouveau, les termes de cette disposition de la loi ne la rendent pas incompatible avec l'art. 6 parce qu'ils ne concernent que le statut des personnes qui ne sont pas admises à poser leur candidature ni à occuper un poste en raison de leurs fonctions ou de leur emploi. Cependant, l'art. 6 traite de l'inéligibilité de personnes en raison de leur conduite relativement à la municipalité avant ou après l'élection et de l'inéligibilité des ministres, prêtres ou ecclésiastiques de toute croyance religieuse ou de personnes déclarées coupables de certaines infractions provinciales ou de nature criminelle. Il semble y avoir chevauchement relativement au par. 72d) et aux personnes décrites dans la dernière partie de l'art. 6 mais il ne s'en dégage aucune incompatibilité ou conflit. Quoi qu'il en soit je ne crois pas que la législature ait voulu établir à l'art. 72 une liste complète et exhaustive des personnes non admises à occuper une charge municipale et, en fait, je crois que le début de l'art. 6 est essentiellement différent de la disposition limitative de l'art. 72. Je conclus donc que l'art. 72 de la *Loi sur les municipalités* du Nouveau-Brunswick ne supprime pas l'art. 6.

J'examinerai maintenant la prétention de l'appellante concernant le règlement municipal n°

no. 136-13/'77, the provisions of which as they relate to this action are:

1 For the purpose of this By-law a Member of Council has a conflict of interest if he/she has a pecuniary interest in a contract or item of business before Council.

2. Where a Member of Council has a conflict of interest in any contract or item before Council or Committee, the Member shall follow the procedures hereinafter set forth:

(I) The Member of Council shall forthwith disclose his interest in writing to Council;

(II) The Member of Council shall immediately absent himself from the meeting until the item has been disposed of by Council. Provided that should the Chairman of the meeting have a conflict of interest, he shall remain in the Chair only so long as necessary to appoint a new Chairman to deal with the said item when he shall follow the procedures herein set forth;

As I have mentioned at the outset in dealing with some of the facts, the respondent did file with the City Clerk a series of documents indicating various conflicts of interest, which, according to the affidavit of the respondent, were filed pursuant to "the policy of the City of Moncton", which must be a reference to the aforementioned By-law. The appellant submits that these disclosures constitute an admission by the respondent of a pecuniary interest in the contracts. The respondent made no reference to any statutory provision authorizing the City of Moncton to enact By-law no. 136-13/'77. An examination of the *Municipalities Act* reveals no express authority for this action by the City Council. A general authorization for adopting procedures to be followed at Council meetings would not appear to be sufficient substratum in the legislative Charter of the city to support the By-law. Even if such a general provision be deemed to authorize the municipality to adopt a by-law for the purpose of requiring disclosure of interest, it can hardly be seriously advanced that in such by-law a provision can be made defining the conflict of interest as being limited to a "pecuniary interest" for the purposes of other provincial statutes. More importantly, no such by-law provision could have the effect of exonerating a violation of s. 6 of the city Charter by the simple process of filing a statement of interest or conflict of interest as was done by the respondent here.

136-13/1977 de la ville de Moncton, dont voici les dispositions pertinentes en l'espèce:

[TRADUCTION] 1. Pour les fins du présent règlement un membre du Conseil a un conflit d'intérêts si il/elle a un intérêt pécuniaire dans un contrat ou une affaire soumis au Conseil.

2. Lorsqu'un membre du Conseil a un conflit d'intérêts dans un contrat ou une affaire soumis au Conseil ou à un comité, le membre doit se conformer aux procédures suivantes:

(I) Le membre du Conseil doit immédiatement divulguer par écrit son intérêt au Conseil;

(II) Le membre du Conseil doit immédiatement quitter l'assemblée jusqu'à ce que le Conseil ait décidé de l'affaire. Si le président de l'assemblée a un conflit d'intérêts il occupera le fauteuil présidentiel seulement pendant le temps nécessaire pour nommer une personne qui présidera à sa place l'étude de l'affaire lorsqu'il se conforme aux procédures susmentionnées;

Comme je l'ai dit au début alors que j'examinais certains des faits, l'intimé a déposé auprès du secrétaire municipal une série de documents signalant différents conflits d'intérêts, lesquels, selon son affidavit, ont été déposés conformément à «la pratique de la ville de Moncton», ce qui doit être un renvoi au règlement municipal susmentionné. L'appelante prétend que ces divulgations constituent un aveu, par l'intimé, de son intérêt pécuniaire dans les contrats. L'intimé n'a fait mention d'aucune disposition de la loi qui autorise la ville de Moncton à édicter le règlement municipal n° 136-13/1977. L'examen de la *Loi sur les municipalités* ne révèle aucun pouvoir exprès du conseil pour agir ainsi. Un pouvoir général, accordé dans la charte de la ville, d'adopter les procédures à suivre aux assemblées du conseil ne semble pas être un fondement suffisant pour justifier ce règlement. Même si on considérait qu'une disposition aussi générale permet à la municipalité d'adopter un règlement qui exige la divulgation d'intérêt, on peut difficilement prétendre de façon sérieuse qu'un tel règlement peut définir le conflit d'intérêts de façon à le limiter à un «intérêt pécuniaire» aux fins des autres lois provinciales. De plus, aucune disposition de cette nature d'un règlement municipal ne peut avoir l'effet de justifier une violation de l'art. 6 de la charte municipale par le simple dépôt d'une déclaration d'intérêt ou de conflit d'intérêts comme l'a fait l'intimé en l'espèce.

Finally, the respondent states that the *lis* or the foundation for these proceedings was dissolved with the expiry of the term of office of the respondent on May 24, 1977. A simple chronology will assist the discussion of this point. In June 1974, the respondent was elected Mayor for a term of three years. On May 5, 1977, during this term of office, the Court of Appeal decision was handed down. On May 9, 1977, the respondent was re-elected to the office of Mayor and his new term commenced on May 24th, 1977. It is said that an application in *quo warranto* expires with the expiry of the term of the office holder whose right to serve is challenged by the writ. There is some support for this proposition to be found in the decision of this Court in *His Majesty the King on the relation of Carl Powis Tolfree v. James H. Clark and others*⁵. Those proceedings originated in the adoption by statute by the Ontario Legislature of an Act extending the life of the then current Legislative Assembly by reason of the existence of a state of war. An application in the nature of *quo warranto* was made alleging that such legislation was *ultra vires*, and by reason thereof, each respondent was unlawfully usurping the function and office of a member of the Legislative Assembly. By the time the proceedings had passed through the Ontario Court of Appeal, the Legislative Assembly, whose life had been extended by the above statute, had been dissolved, new elections held, and a new Legislative Assembly elected. This Court, speaking through Duff C.J. at p. 72, declined to grant leave to appeal because "the Legislative Assembly having been dissolved since the delivery of the judgment of the Court of Appeal, such a judgment could not now be executed and could have no direct and immediate practical effect as between the parties except as to costs".

Here, of course, the relationship giving rise to the proceedings continues and indeed the practice of contracting between the municipal and the private corporations continued into the current term of office of the respondent. There are at least two additional answers which meet this argument. By reason of the generally short term of office of a

Enfin, l'intimé prétend que le litige ou le fondement des présentes procédures a disparu à l'expiration du mandat de l'intimé, le 24 mai 1977. La chronologie des événements facilitera l'analyse de cette question. En juin 1974, l'intimé a été élu maire pour un mandat de trois ans. Le 5 mai 1977, pendant la durée de ce mandat, la décision de la Cour d'appel a été prononcée. Le 9 mai 1977, l'intimé a été réélu maire et son nouveau mandat a débuté le 24 mai 1977. On dit qu'une demande de *quo warranto* expire avec la fin du mandat du titulaire dont la demande conteste le droit d'occuper le poste. Cette proposition trouve un certain appui dans l'arrêt rendu par cette Cour dans *Sa Majesté le Roi, sur dénonciation de Carl Powis Tolfree c. James H. Clark et autres*⁵. Ces procédures tiraient leur origine de l'adoption, par la législature de l'Ontario, d'une loi prolongeant l'Assemblée législative d'alors, en raison de la guerre qui sévissait. Une demande de la nature d'un *quo warranto* a été présentée alléguant que cette loi était *ultra vires* et qu'en conséquence chaque intimé usurpait illégalement la fonction ou la charge de membre de l'Assemblée législative. Lorsque la Cour d'appel de l'Ontario a été saisie de l'affaire, l'Assemblée législative, dont la loi susmentionnée avait prolongé l'existence, avait été dissoute, des élections avaient eu lieu et une nouvelle assemblée législative avait été élue. Parlant au nom de cette Cour, le juge en chef Duff à la p. 72, a refusé d'accorder l'autorisation d'appel au motif que [TRADUCTION] «l'Assemblée législative ayant été dissoute depuis le prononcé du jugement de la Cour d'appel, un tel arrêt ne pourrait plus être exécuté maintenant et ne pourrait avoir d'effet pratique, direct et immédiat entre les parties, sauf quant aux dépens.»

Ici, bien sûr, les rapports qui ont engendré les procédures persistent et, en fait, la pratique de passer des contrats entre la municipalité et les compagnies privées se poursuit pendant le mandat actuel de l'intimé. Il y a au moins deux autres réponses à cette prétention. Vu la durée généralement courte du mandat du titulaire d'une charge

⁵ [1944] S.C.R. 69.

⁵ [1944] R.C.S. 69.

municipal office holder, the writ of *quo warranto* would frequently not be available to the complaining citizenry, if this submission were to prevail, as the office holder would have completed the term of office in question before the matter was finally disposed of by the courts. If the term of office under challenge had indeed terminated by the effluxion of time or otherwise, the order would not, in the ordinary sense, be unenforceable, but rather would require no enforcement. However, where the condition giving rise to the ineligibility continues into a second term of office, the respondent's proposition would entail a recommencement of the proceedings. To hold in such circumstances that the issue had become moot upon the re-election, thus requiring a re-institution of proceedings, would be in many cases an effective denial of the right of the community as represented by the applicant to have the courts of the land determine an issue fundamental to the workings of the democratic process. Where as here, the initial condition has carried over into the second term by the continued existence of unperformed portions of contracts and where like contracts have been entered into between the respondent and the municipality during the second term, a renewal or re-institution of the proceedings is not, in my view, required. This Court in the past has not rejected an appeal simply because, on the facts, the issue has, by the time it reached this Court, become moot. *International Brotherhood of Electrical Workers, Local Union 2085 et al. v. Winnipeg Builders' Exchange et al.*⁶

A stronger and more directly applicable consideration can, however, be advanced. The record in these proceedings includes detailed references to the entry into contracts between companies in respect of which the respondent either held office or was a director or both and the City of Moncton. There is no evidence that these contracts are not still extant and executory, in part. Conversely there is no affirmative evidence that all have been fully performed or executed. A court therefore is entitled to assume that the state of affairs as described in the record continues to exist. The respondent, as the Mayor of the City of Moncton,

municipale, la population serait souvent privée du recours au *quo warranto* puisque le titulaire aurait terminé son mandat au moment où les cours trancheraient définitivement l'affaire. Si le mandat contesté était effectivement expiré par l'écoulement du temps ou autrement, l'ordonnance ne serait pas, dans le sens courant, non exécutoire; il n'y aurait tout simplement pas lieu de l'exécuter. Toutefois, lorsque la cause de l'inhabilité se maintient pendant un deuxième mandat, la proposition de l'intimé entraînerait le recommencement des procédures. Dire, dans de telles circonstances, que la question a perdu tout aspect pratique au moment de la réélection et exiger par le fait même le recommencement des procédures, équivaudrait souvent à la dénégation réelle du droit de la collectivité, représentée par le requérant, d'obtenir une décision des cours sur une question fondamentale à la marche du processus démocratique. Lorsque, comme en l'espèce, les circonstances initiales se retrouvent pendant le deuxième mandat en raison de parties de contrats inexécutées, et lorsque des contrats semblables ont été passés entre la municipalité et l'intimé pendant ce deuxième mandat, il n'est pas nécessaire à mon avis de renouveler les procédures ou de les recommencer. Cette Cour n'a jamais rejeté un pourvoi pour la seule raison que le point en litige était devenu théorique au moment où les faits lui étaient soumis. *International Brotherhood of Electrical Workers, Local Union 2085 et autres c. Winnipeg Builders' Exchange et autres*⁶.

On peut toutefois avancer un motif plus fort et d'application plus directe. Le dossier des présentes procédures contient des mentions détaillées de la passation de contrats entre la ville de Moncton et des compagnies dont l'intimé était soit un administrateur soit un dirigeant, ou les deux. Aucune preuve n'établit que ces contrats ne sont plus, en partie, existants et exécutoires. En revanche il n'y a aucune preuve positive que tout a été entièrement accompli ou exécuté. Une cour peut donc présumer que la situation de fait décrite au dossier existe toujours. En qualité de maire de la ville de Moncton, l'intimé devait rencontrer les normes de

⁶ [1967] S.C.R. 628.

⁶ [1967] R.C.S. 628.

is required to have been eligible according to the standard of s. 6 in order to be re-elected in May 1977 and must continue thereafter to hold office in conformity with s. 6. Furthermore, the record on this appeal has been amplified by the very frank and proper admission by counsel for the respondent that further contracts were entered into by at least one of the four companies with the City of Moncton during the current term of office of the respondent and no claim is made that the respondent's connection with these contracts is different from that with the contracts entered into in the first term of office. This may raise procedural questions as to whether the original application for *quo warranto*, by which these proceedings were instituted, based as it must have been on the allegation of ineligibility to continue to hold office, can also operate as the basis for an order in *quo warranto* issued by reason of the 1977 re-election of the respondent when he was ineligible for re-election due to the continuance of the condition which gave rise to the initial ineligibility complained of in the application. A further procedural question may arise as to whether an additional application must be formally made in order to bring these new contracts before the Court. However, all these questions in these proceedings become academic as the resultant status of the respondent in each case will, in substance, be the same. The original contracts on the record before the Court are still in effect and executory and continue, by reason of s. 6, to render the respondent ineligible to hold office in the current term. The record in these proceedings includes no reference to any final receipt being executed by the contracting companies or any release and acceptance of work having been executed by the City of Moncton. The statement was made by counsel before this Court that the work under the contracts has now been done, but this by itself, even if accepted as evidence which it is not, cannot be taken without more as demonstrating a complete performance and discharge of the contracts. The Court therefore must, as stated earlier, assume in such circumstances that the contracts are in law continuing.

By either route, the conclusion is reached that this proceeding has not been rendered moot and

l'art. 6 pour être réélu en mai 1977 et il doit continuer par la suite à occuper sa charge conformément à l'art. 6. De plus, le dossier du pourvoi a été complété par l'aveu très franc et pertinent de l'avocat de l'intimé que d'autres contrats ont été conclus, au moins par une des quatre compagnies, avec la ville de Moncton au cours du présent mandat de l'intimé, et on ne prétend pas que l'intérêt de l'intimé dans ces contrats est différent de celui qu'il avait dans les contrats conclus au cours du premier mandat. Cela peut soulever des questions de procédure comme celle de savoir si la première demande de *quo warranto*, par laquelle les présentes procédures ont été entamées, qui alléguait l'inhabilité à demeurer en fonction, peut également servir de fondement à une ordonnance de *quo warranto* rendue suite à la réélection de l'intimé en 1977, alors qu'il était inéligible, en raison du prolongement de la cause qui a entraîné l'inhabilité invoquée dans la demande. Une autre question de procédure peut se poser quant à savoir s'il faut formellement présenter une nouvelle demande pour saisir la Cour de ces nouveaux contrats. Cependant, toutes ces questions dans les présentes procédures deviennent théoriques puisque, dans chaque cas, le statut de l'intimé sera en substance le même. Les premiers contrats mentionnés dans le dossier devant la Cour sont encore en vigueur et exécutoires et, en raison de l'art. 6, ils font subsister l'inhabilité de l'intimé à occuper sa charge pendant le mandat actuel. Le dossier des présentes procédures ne fait aucunement mention d'un reçu final signé par les parties contractantes ni d'une décharge ou acceptation du travail signée par la ville de Moncton. L'avocat a déclaré devant cette Cour que les travaux prévus aux contrats sont maintenant terminés mais, même si cette déclaration était admise comme preuve, ce qui n'est pas le cas, elle ne peut à elle seule, être considérée comme la preuve d'une exécution complète des contrats et de leur décharge. Donc, comme je l'ai déjà dit, la Cour doit, en pareille situation, présumer que les contrats existent toujours en droit.

Quelle que soit la façon d'aborder la question, on parvient à la conclusion que la présente procé-

the defect in qualification existing at the time of the application continues down to this time. Hence the application remains to be disposed of in accordance with the law.

As I have indicated, qualifications for the election to and the holding of high office in all levels of government are a matter of considerable importance in the functioning of the democratic community. The sanctity of these offices and the strict adherence to the conditions of occupying those offices must be safeguarded if democratic government is to perform up to design. Therefore, these enactments as they are brought before the courts in applications in *quo warranto* and otherwise, must be given their full application according to law. This is so whether or not there be any moral deficiency or whether the record reveal, as is the case here (and I emphasize this), that the business at hand, involving as it has in my opinion, a conflict with statutory requirements, was conducted openly without any lack of communication to the Council by the respondent of his interest in the contracting corporations. It may be that the extent of disclosure was not as full as it might have been, but the evidence indicates that such disclosure as was made took the form that it did on the strength of advice from the City Solicitor. There certainly is no evidence of any attempt on the part of the respondent to be deceptive in the form and mode of disclosure chosen by him. Nonetheless, the rigours of the Statute must be met.

The policy concept behind this legislation is of course a matter entirely within the authority of the Legislature and is not for the courts to determine. When Viscount Cave in the *Lapish* case, *supra*, concluded that the statute then in question did not reach the defendant, he lamented at p. 279:

When in the year 1869 the exception in favour of a shareholder was first enacted, it was no doubt the view of the Legislature that a council ought not to lose the services of a capable member only because he held a few shares in some company with which the council desired to enter into contractual relations, and it was probably considered that an interest of that kind would be unlikely to exercise any prejudicial effect on the action of a member in his corporate office. But since that date the practice of forming businesses into limited companies has been greatly extended. There are now many compa-

ny n'est pas devenue théorique et que l'inhabilité existant au moment du dépôt de la demande existe toujours. Il faut donc statuer sur la demande conformément aux règles de droit applicables.

Comme je l'ai dit précédemment, les qualités requises pour être élu et pour occuper à tous les niveaux de gouvernement une fonction supérieure sont une question de très grande importance dans le fonctionnement de la collectivité démocratique. Il faut sauvegarder le caractère sacré de ces fonctions et le respect absolu des conditions requises pour les occuper si l'on veut que le gouvernement démocratique réponde à ce qu'on attend de lui. Donc, lorsqu'ils sont soumis à l'examen des cours à l'occasion de demandes de *quo warranto* ou autres, ces textes législatifs doivent être appliqués conformément au droit. Il doit en être ainsi, qu'il y ait eu ou non manquement à la morale, ou même si le dossier révèle, comme en l'espèce (j'insiste sur ce point) que l'affaire à l'étude qui, à mon avis, est en conflit avec les exigences de la loi, a été menée ouvertement par la divulgation au conseil des intérêts de l'intimé dans les compagnies contractantes. La divulgation aurait peut-être pu être plus complète, mais la preuve révèle que la divulgation a été ainsi rédigée sur les conseils de l'avocat de la ville. Il n'y a certainement aucune preuve que l'intimé a cherché à tromper par la forme et le mode de divulgation qu'il a choisis. Néanmoins il faut appliquer la loi quelle qu'en soit la rigueur.

Le principe qui a inspiré cette loi relève de la compétence de la législature et il n'appartient pas aux cours de le déterminer. Lorsque dans l'arrêt *Lapish*, précité, le vicomte Cave a conclu que la loi alors à l'étude ne s'appliquait pas au défendeur il l'a déploré (à la p. 279):

[TRADUCTION] Lorsque l'exception en faveur de l'actionnaire a pour la première fois été édictée en 1869, l'opinion de la législature était certainement qu'un conseil ne devrait pas renoncer aux services d'un membre compétent pour le seul motif qu'il détient quelques actions dans une compagnie avec laquelle le conseil désire contracter et elle a sans doute jugé qu'un intérêt de cette nature aurait peu de chances d'influencer indûment les actes d'un membre en sa qualité de fonctionnaire de la compagnie. Mais, depuis ce jour, la pratique de constituer des entreprises en compagnies à responsa-

nies in which most or substantially all of the shares are held by one man, who may also be the principal or governing director of the company, so that the business is his business in all but name; and if by reason of the exception in s. 12, sub-s. 2, such a man can remain a member of a municipal body with which his company is in contractual relations, the section will lose much of its force and value. It is not for your Lordships to suggest the manner in which this danger should be met, but it appears to me that the Legislature might well consider whether the section should not be strengthened either by extending the disqualification to persons who hold a substantial proportion of the shares in a contracting company or in some other way.

Some Legislatures in our country have recently adopted a different approach to this problem, perhaps in response to the opening remarks of Viscount Cave which I have quoted. The Province of Ontario, for example, after having adopted a very detailed code of requirements and conditions with reference to public office holders, in 1972 enacted a simple provision requiring only the disclosure of interest by the office holder to the public body in question. I refer to *The Municipal Conflict of Interest Act, 1972* (Ont.) c. 142. All these considerations are, as I have said, exclusively for the Legislature. It may well be that the legislators of the Province of New Brunswick will have cause to bring under their review the provisions of the 1946 statute which at this date regulate these affairs, and the related provisions of the *Municipalities Act*.

I therefore, for the reasons above, would allow the appeal and set aside the judgment of the Court of Appeal, and would direct the issuance of a *Writ of Quo Warranto* removing the respondent from the office of Mayor of the City of Moncton, together with costs to the relator (as requested by the appellant) here and in the Court of Appeal.

Judgment accordingly, with costs.

Solicitors for the appellant: Teed & Teed, St. John.

Solicitors for the respondent: Mitton & Mitton, Moncton.

bilité limitée s'est de beaucoup accrue. Il existe maintenant beaucoup de compagnies dans lesquelles la plupart ou presque toutes les actions sont détenues par un seul homme qui peut également en être l'administrateur principal ou dominant de sorte que, sauf pour le nom, l'entreprise de la compagnie est celle de l'actionnaire; et, si en raison de l'exception prévue au par. 12(2) cet homme peut demeurer membre d'un organisme municipal qui négocie des contrats avec sa compagnie, l'article perdra beaucoup de sa force et de sa valeur. Il n'appartient pas à vos Seigneuries de proposer une solution à ce danger, mais je crois que la législature pourrait bien envisager la possibilité de donner plus de force à l'article, soit en rendant inhabiles les personnes qui détiennent un nombre important d'actions dans une compagnie qui est partie à des contrats, soit de quelque autre façon.

Certaines législatures de notre pays ont récemment abordé ce problème de façon différente, en tenant compte, peut-être, des premières remarques susmentionnées du vicomte Cave. La province de l'Ontario, par exemple, après avoir adopté un code très détaillé d'exigences et de conditions concernant les titulaires de charges publiques, a adopté en 1972 une disposition simple exigeant seulement que le titulaire de la charge divulge son intérêt à l'organisme public en question. Je renvoie à *The Municipal Conflict of Interest Act, 1972* (Ont.), chap. 142. Comme je l'ai dit, toutes ces considérations sont du ressort exclusif de la législature. Il se peut fort bien que les législateurs de la province du Nouveau-Brunswick soient justifiés d'analyser les dispositions de la loi de 1946, qui régissent encore ces questions, ainsi que les dispositions correspondantes de la *Loi sur les municipalités*.

Pour ces motifs, je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmier l'arrêt de la Cour d'appel et d'ordonner que soit délivré un *bref de quo warranto* destituant l'intimé de la charge de maire de la ville de Moncton, avec dépens au dénonciateur (comme le demande l'appelante) en cette Cour et en Cour d'appel.

Jugement en conséquence, avec dépens.

Procureurs de l'appelante: Teed & Teed, Saint-Jean, N.-B.

Procureurs de l'intimé: Mitton & Mitton, Moncton.