

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.

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

et entre

^b

Thornhill Aggregates Ltd. *Appelante*

c.

^c

La Corporation du district de Maple Ridge *Intimée*

^d et entre

Kirkpatrick Sand & Gravel Co. Ltd. *Appelante*

^e

c.

La Corporation du district de Maple Ridge *Intimée*

^f

et entre

Allard Contractors Ltd. *Appelante*

^g

c.

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

et entre

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

c.

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

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

e 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).

g 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 génèreraient 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 By-law 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. a

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. b

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]. c

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. d

Authors Cited

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

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

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. j

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]. c

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. d

Doctrine citée

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

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

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).

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

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).

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.

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.

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.

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).

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).

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.):

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.):

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.

[TRADUCTION] Le paragraphe 930(2) est un texte législatif correctif. La législature avait devant elle l'histoire 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.

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.

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 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

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

however no soil removal shall be below the established grade of the street which abuts the area from which the soil is removed, or the established roadway from which access is provided from the area.

d) Soil removal required for the installation and maintenance of utilities or the construction of roads or other public works within public rights-of-way or registered easements.

16. FEES

The fee for each permit shall be fixed in accordance with Schedule "D" to this by-law and any such fee shall be payable to the Municipality.

SCHEDULE "D"

1. The permit fee shall be calculated on the basis of \$0.20 for each cubic meter of soil estimated by the applicant to be removed from the designated area during the term of the permit; but in any event, the applicant's estimate of the soil to be removed as aforesaid shall not be less than the volume of soil removed from the designated area during the previous year.

2. *District of Coquitlam Soil Removal Regulation Bylaw No. 1841, 1988, ss. 4, 5 and 11:*

4. No person shall remove any Soil Substance from lands within the District of Coquitlam unless:

a) the removal of Soil Substance is incidental to building construction or landscaping activities and the quantity of Soil Substance removed in any one year period is less than 300 cubic metres;

b) a valid Conservation Permit or other valid permit is issued by the District of Coquitlam and this permit allows the removal of Soil Substance incidental to pre-load or other construction activities involving earthworks;

c) a valid Soil Substance Removal Permit has been issued by the District of Coquitlam authorizing the removal of the Soil Substance; or

par rapport au niveau de la rue contiguë au secteur dans lequel la terre est enlevée ou par rapport à la route d'accès à ce secteur;

d) l'enlèvement de terre nécessaire à l'installation et à l'entretien de services publics ou à la construction de routes ou d'autres travaux publics sur un fonds grevé de droits de passage publics ou de servitudes enregistrées.

16. DROITS

Le droit pour chaque permis est établi conformément à l'annexe «D» du règlement et est payable à la municipalité.

ANNEXE «D»

1. Le droit de permis est calculé au taux de 0,20 \$ par mètre cube de terre que le requérant prévoit enlever dans le secteur désigné au cours de la durée du permis; toutefois, l'estimation du requérant ne doit pas être inférieure au volume de terre enlevé dans le secteur désigné au cours de l'année précédente.

2. *District of Coquitlam Soil Removal Regulation Bylaw No. 1841, 1988, art. 4, 5 et 11:*

[TRADUCTION] 4. Il est interdit à quiconque d'enlever de la terre dans tout endroit du district de Coquitlam, sauf dans l'un ou l'autre des cas suivants:

a) l'enlèvement de substances du sol se rattache à des activités de construction ou d'aménagement paysager, si la quantité annuelle de substances enlevées est inférieure à 300 mètres cubes;

b) un permis de conservation valide ou tout autre permis valide a été délivré par le district de Coquitlam et ce permis autorise l'enlèvement de substances du sol se rapportant à des chargements préalables ou à d'autres activités de construction nécessitant du terrassement;

c) un permis d'enlèvement de substances du sol valide a été délivré par le district de Coquitlam;

d) the Soil Substance removal is incidental to construction or other activities carried out by or on behalf of the District of Coquitlam.

d) l'enlèvement de substances du sol se rapporte à des travaux de construction ou à d'autres activités exécutés par le district de Coquitlam ou en son nom.

5. No Soil Substance Removal Permit shall be issued unless:

5. Aucun permis d'enlèvement de substances du sol ne sera délivré, sauf dans l'un ou l'autre des cas suivants:

a) the Lands are located within the area outlined in Schedule "C" of the Northwest Coquitlam Official Community Plan as depicted in Appendix I and made part of this Bylaw; or

a) les terrains sont situés dans le secteur décrit à l'Annexe «C» du cadastre officiel de Northwest Coquitlam, visé à l'Annexe I et inclus dans le présent règlement;

b) the Lands are located within the area outlined in Schedule "D" of the Northwest Coquitlam Official Community Plan as depicted in Appendix II and made part of this Bylaw . . .

b) les terrains sont situés dans le secteur décrit à l'Annexe «D» du cadastre officiel de Northwest Coquitlam, visé à l'Annexe II et inclus dans le présent règlement . . .

11. a) The fee payable to the District of Coquitlam for each Soil Substance Removal Permit shall be a combination of:

11. a) Le droit payable au district de Coquitlam relativement à tout permis d'enlèvement de substances du sol correspond à la somme des deux montants suivants:

i) an examination fee of One Hundred Dollars (\$100.00) for each and every Soil Substance Removal Permit application; and

(i) les frais d'examen de cent dollars (100 \$) relativement à chaque demande de permis d'enlèvement de substances du sol;

ii) the sum of Twenty-Six Cents (\$.26) for each and every cubic metre of Soil Substance removed from the Lands under each Soil Substance Removal Permit.

(ii) la somme de vingt-six cents (0,26 \$) par mètre cube de substances du sol enlevées dans les terrains en vertu de chaque permis d'enlèvement.

III. Judgments Below

III. Les juridictions inférieures

A. *British Columbia Supreme Court* (1988), 31 B.C.L.R. (2d) 309 (Trainor J.)

A. *La Cour suprême de la Colombie-Britannique* (1988), 31 B.C.L.R. (2d) 309 (le juge Trainor)

As already noted, the decision of Trainor J. quashed the challenged municipal by-laws upon the basis that the language in s. 930(2) of the *Municipal Act* did not authorize a variable volumetric permit fee for removal. Trainor J. came to this result based upon consideration of the rules of statutory interpretation in general, and the decision of this Court in *Kirkpatrick v. Maple Ridge, supra*, in particular. He dealt with other arguments only in the alternative.

Comme je l'ai déjà fait remarquer, le juge Trainor a annulé les règlements municipaux contestés au motif que le libellé du par. 930(2) de la *Municipal Act* n'autorisait pas l'imposition d'un droit de permis volumétrique variable pour l'enlèvement de substances. Il est arrivé à cette décision en examinant les règles d'interprétation des lois en général et, tout particulièrement, l'arrêt de notre Cour *Kirkpatrick c. Maple Ridge*, précité. Il a examiné d'autres arguments, mais de façon subsidiaire seulement.

1. The Indirect Taxation Argument

1. L'argument fondé sur la taxation indirecte

With respect to the argument that the permit fees constituted a form of indirect taxation *ultra vires* British Columbia, Trainor J. began by describing the decision of the British Columbia Court of Appeal in *Coquitlam v. LaFarge Concrete Ltd.*,

En ce qui concerne l'argument selon lequel les droits de permis constituaient une forme de taxation indirecte *ultra vires* de la Colombie-Britannique, le juge Trainor a commencé par décrire l'arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique

supra. He then followed the decision of that court in *Kirkpatrick, supra*, stating that the incidence of a variable permit fee is indirect. He concluded that since the permit fees were linked to the costs of the regulatory scheme, they were truly ancillary to that scheme. On this point, he stated (at p. 318):

Here the evidence indicates 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. Although there is some evidence that considerably more moneys would be received from this volumetric levy than the amount actually required for those purposes, it is not for me to attempt to measure those amounts with exactitude. My role is to determine whether this is a genuine licensing scheme regulating trade or a mere cloak for raising money for other purposes. The possibility of a surplus would not invalidate a scheme unless it is a colourable device for raising revenue by indirect taxation. There is no need to demonstrate how the moneys were used.

Although Trainor J. nowhere clearly stated his conclusion on this point, he would obviously have upheld the volumetric permit fees as ancillary to a genuine licensing scheme supportable by s. 92(9) of the *Constitution Act, 1867*.

2. The Discrimination Argument

It was also argued before Trainor J. that the by-laws in question were discriminatory in the municipal law sense, since gravel operators were singled out from all users of municipal roads and required to pay the permit fees, and since this discriminatory treatment was not authorized by the *Municipal Act*. In response, Trainor J. indicated that the municipalities had been authorized by statute to regulate gravel deposit and removal, and he noted that the imposition of a permit fee is a recognized method of regulation. He then applied a test for discrimination derived from *Lees v. West Vancouver* (1979), 15 B.C.L.R. 233 (C.A.), drawing two relevant conclusions. First, he found that the by-laws did not discriminate in fact. Second, he

Coquitlam c. LaFarge Concrete Ltd., précité. Il a ensuite suivi l'arrêt de cette cour *Kirkpatrick*, précité, précisant que l'imposition d'un droit de permis variable a une incidence indirecte. Il a conclu que les droits de permis, du fait qu'ils étaient liés aux coûts du régime de réglementation, étaient véritablement accessoires à ce régime. Sur ce point, il a dit (à la p. 318):

[TRADUCTION] En l'espèce, la preuve indique une 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. Bien que des éléments de preuve indiquent que ce droit volumétrique générerait beaucoup plus de fonds que le montant réellement nécessaire à ces fins, il ne m'appartient pas de tenter de calculer ces montants avec exactitude. Mon rôle consiste à déterminer s'il s'agit d'un véritable régime de délivrance de permis régissant un commerce ou d'un simple moyen dissimulé d'obtenir de l'argent à d'autres fins. La possibilité d'un excédent ne rendrait pas pour autant le régime non valide, sauf s'il s'agit d'un moyen détourné de percevoir des recettes par taxation indirecte. Il n'est pas nécessaire d'établir l'utilisation des fonds.

Bien que le juge Trainor ne précise pas clairement sa conclusion sur ce point, il aurait de toute évidence confirmé l'imposition d'un droit de permis volumétrique comme étant accessoire à un véritable régime de délivrance de permis valable en vertu du par. 92(9) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

2. L'argument fondé sur la discrimination

On a également soutenu devant le juge Trainor que les règlements en cause étaient discriminatoires au sens du droit municipal, parce que l'on distingue les exploitants de gravières de l'ensemble des usagers des routes municipales en exigeant d'eux qu'ils paient des droits de permis, et aussi parce que cette discrimination n'est pas autorisée par la *Municipal Act*. En réponse à cet argument, le juge Trainor a indiqué que les municipalités avaient été autorisées par la loi à réglementer le dépôt et l'enlèvement de gravier et que l'imposition d'un droit de permis est une méthode reconnue de réglementation. Il a ensuite appliqué un critère formulé dans l'arrêt *Lees c. West Vancouver* (1979), 15 B.C.L.R. 233 (C.A.), pour établir s'il y

denied that the municipalities had acted with an improper motive or without regard for the public interest.

Thus, although Trainor J. quashed the by-laws based upon his approach to the statutory interpretation issue, on the other issues before him, he would have found in favour of the municipalities.

B. *British Columbia Supreme Court* (1989), 35 B.C.L.R. (2d) 386 (Paris J.)

1. The Indirect Taxation Argument

The approach of Paris J. to the question of indirect taxation was more directly based upon the decision of the British Columbia Court of Appeal in *Coquitlam v. LaFarge Concrete Ltd.* than was that of Trainor J. After reviewing the *LaFarge* case, and quoting from cases cited therein, Paris J. stated (at p. 392):

It seems to me that the effect of those various pronouncements is that even if the levy imposed by a by-law such as the present one can be said to have the quality of an indirect tax, it is nonetheless justified if it is ancillary or adhesive to the scheme licensing and regulating the activity, in this case, the removal of soil and gravel from municipal property.

Therefore, like Trainor J., Paris J. found support for the variable permit fee within s. 92(9) of the *Constitution Act, 1867*. Purporting to rely on the decision of this Court in *Kirkpatrick*, he held that “[a] levy which is a licensing fee may also have the quality of an indirect tax and still be valid by virtue of s. 92(9) so long as it is genuinely ancillary to a licensing or regulatory scheme” (p. 393).

Paris J. found further support for his conclusion on the indirect taxation issue from s. 92A(4) of the *Constitution Act, 1867*. With respect to this support, he noted simply that s. 92A(4) specifically

avait eu discrimination et il a tiré deux conclusions pertinentes. Premièrement, il a statué que les règlements n'étaient pas en réalité discriminatoires. Deuxièmement, selon lui, les municipalités n'ont pas agi sans motif valable ni sans tenir compte de l'intérêt public.

En conséquence, le juge Trainor a annulé les règlements en se fondant sur son analyse de la question de l'interprétation des lois mais, pour ce qui est des autres questions devant lui, il aurait accordé gain de cause aux municipalités.

B. *La Cour suprême de la Colombie-Britannique* (1989), 35 B.C.L.R. (2d) 386 (le juge Paris)

1. L'argument fondé sur la taxation indirecte

L'analyse que fait le juge Paris de la question de la taxation indirecte se fonde plus directement sur l'arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique *Coquitlam c. LaFarge Concrete Ltd.* que celle du juge Trainor. Après avoir examiné l'arrêt *LaFarge* et cité des arrêts auxquels il renvoie, le juge Paris affirme (à la p. 392):

[TRADUCTION] Il me semble que ces diverses décisions établissent que, même si les droits imposés par un règlement comme en l'espèce peuvent être qualifiés de taxe indirecte, ils peuvent néanmoins se justifier lorsqu'ils sont accessoires ou rattachés au régime de délivrance de permis et de réglementation de l'activité, soit, en l'espèce, l'enlèvement de terre et de gravier dans les terrains municipaux.

Par conséquent, à l'instar du juge Trainor, le juge Paris s'est fondé sur le par. 92(9) de la *Loi constitutionnelle de 1867* pour justifier l'imposition du droit de permis variable. Laissant entendre qu'il se fondait sur l'arrêt de notre Cour *Kirkpatrick*, il a affirmé: [TRADUCTION] «Un droit de permis peut aussi être qualifié de taxe indirecte et être quand même valide en vertu du par. 92(9) dans la mesure où il est véritablement accessoire à un régime de délivrance de permis ou de réglementation» (p. 393).

Le juge Paris s'est également fondé sur le par. 92A(4) de la *Loi constitutionnelle de 1867* dans sa conclusion concernant la taxation indirecte. À cet égard, il a simplement fait remarquer que le par.

grants indirect taxation powers relating to non-renewable natural resources, and pointed out that such resources would include gravel and soil. He concluded, finally, that the power granted by s. 92A(4) was delegable to municipalities.

2. The Discrimination Argument

Paris J. considered that the circumstances before him were "on all fours with the circumstances before Trainor J." (p. 389). He agreed that the by-laws were authorized by s. 930 of the *Municipal Act*. Further, he found that there was no discrimination in the legal sense because the by-law before him applied equally to all members of the regulated group. Paris J. stated (at p. 389):

The fact that it would generate funds from gravel pit operators which will be partly or mostly used for highway repair and maintenance, but would not charge a levy to other highway users, does not make it discriminatory in the legal sense expounded in the jurisprudence dealing with the validity of municipal by-laws. That is because, as I have said, it applies equally and without discrimination to the members of the group upon which the municipality has been authorized by the enabling provincial legislation to impose a levy, namely, those who remove soil and gravel from municipal land.

Since the interpretive difficulties which faced Trainor J. had been resolved in the amended by-law, Paris J.'s analysis of the indirect taxation and discrimination arguments led him to dismiss the petition to quash that by-law.

C. *British Columbia Court of Appeal* (1991), 61 B.C.L.R. (2d) 299 (Macdonald, Southin, Taylor, Proudfoot and Hinds J.J.A.)

1. The Indirect Taxation Argument

The Court of Appeal below sat in a panel of five since the petitioners who appealed the decision of Paris J. wished that court to overrule its earlier decision in *Coquitlam v. LaFarge Concrete Ltd.*

92A(4) accorde expressément des pouvoirs de taxation indirecte relativement aux ressources naturelles non renouvelables et il a précisé que ces ressources comprenaient le gravier et la terre.

^a Enfin, il a conclu que le pouvoir prévu au par. 92A(4) pouvait être délégué aux municipalités.

2. L'argument fondé sur la discrimination

^b Selon le juge Paris, les circonstances dont il devait tenir compte étaient [TRADUCTION] «parfaitement assimilables aux circonstances examinées par le juge Trainor» (p. 389). Il a reconnu que les règlements étaient autorisés par l'art. 930 de la *Municipal Act*. Il a aussi statué qu'il n'existait pas de discrimination au sens juridique parce que le règlement visé s'appliquait également à tous les membres du groupe réglementé. Il a affirmé (à la p. 389):

[TRADUCTION] Même s'il permet d'obtenir des exploitants de gravière des fonds qui seront en partie ou presque exclusivement consacrés à la réparation et à l'entretien des routes mais n'impose aucun droit aux autres usagers des routes, il n'est pas discriminatoire pour autant au sens juridique formulé dans la jurisprudence portant sur la validité de règlements municipaux. C'est parce qu'il s'applique, comme je l'ai déjà dit, également et sans distinction aux membres du groupe auquel la municipalité peut, en vertu de la loi provinciale habilitante, imposer un droit, savoir ceux qui procèdent à l'enlèvement de terre et de gravier dans les terrains municipaux.

^c Puisque le règlement modifié avait permis de résoudre les difficultés d'interprétation soulevées par le juge Trainor, le juge Paris, après avoir analysé les arguments fondés sur la taxation indirecte et sur la discrimination, a rejeté la requête en annulation du règlement.

C. *La Cour d'appel de la Colombie-Britannique* (1991), 61 B.C.L.R. (2d) 299 (les juges Macdonald, Southin, Taylor, Proudfoot et Hinds)

1. L'argument fondé sur la taxation indirecte

La Cour d'appel a siégé à cinq juges puisque les requérants qui interjetaient appel de la décision du juge Paris voulaient que la cour renverse son arrêt antérieur *Coquitlam c. LaFarge Concrete Ltd.*

Writing for the court, however, Southin J.A. indicated (at p. 301) that it was unnecessary to consider *LaFarge* since the case had “been overtaken by a constitutional event”, namely, the introduction of s. 92A into the *Constitution Act, 1867*.

Southin J.A. proceeded to deal with the indirect taxation argument solely under s. 92A of the *Constitution Act, 1867*. In construing that provision, Southin J.A. rejected interpretive arguments said to be based upon differences between the French and English versions of s. 92A(4), at pp. 305-7; additional reasons (1991), 5 B.C.A.C. 241, at p. 252. In the result, s. 92A(4) was read to encompass a power of indirect taxation which is delegable to municipalities.

2. The Discrimination Argument

Using language from *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 S.C.R. 368 (at p. 405), Southin J.A. considered the relevant discrimination issue to be whether s. 930 authorized by-laws to be “partial and unequal in operation between different classes”. As already noted, Southin J.A. was of the opinion that s. 930 established a form of indirect taxation. For this reason, she turned her attention to whether s. 930 authorized municipalities “to impose this taxation on one class of removers; i.e., commercial extractors, and to exempt others” (p. 311). Southin J.A. then concluded that “[h]aving regard to the history of the legislation in question, I am of the opinion that the Legislature not only intended to authorize such imposition and exemption but also has used apt words for the purpose” (p. 311).

3. The Statutory Interpretation Argument

Southin J.A. spent little time determining whether the by-laws before Trainor J. were authorized by the unamended *Municipal Act*, such that they could validly impose a volumetric permit fee. She first suggested that it was clearly the intention

S'exprimant au nom de la cour, le juge Southin a cependant indiqué, à la p. 301, qu'il était inutile d'examiner l'arrêt *LaFarge* puisqu'il [TRADUCTION] «se trouvait dépassé par un événement constitutionnel», savoir l'ajout de l'art. 92A à la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Le juge Southin a ensuite procédé à l'examen de l'argument relatif à la taxation indirecte en se fondant seulement sur l'art. 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Dans l'interprétation de cette disposition, elle a rejeté les arguments d'interprétation censés être fondés sur les différences entre les textes français et anglais du par. 92A(4), aux pp. 305 à 307; motifs supplémentaires (1991), 5 B.C.A.C. 241, à la p. 252. En définitive, elle a, dans son interprétation du par. 92A(4), affirmé qu'il englobait un pouvoir de taxation indirecte qui peut être délégué aux municipalités.

2. L'argument fondé sur la discrimination

Empruntant des termes de l'arrêt *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368 (à la p. 405), le juge Southin a affirmé que la question pertinente en matière de discrimination est de savoir si l'art. 930 autorise des règlements «qui font acception de personne et s'appliquent de façon inégale à différentes classes». Comme je l'ai déjà signalé, le juge Southin était d'avis que l'art. 930 établissait une sorte de taxation indirecte. C'est pourquoi elle a examiné si l'art. 930 autorisait les municipalités [TRADUCTION] «à imposer cette taxe à une catégorie d'entrepreneurs, les exploitants commerciaux, et à en exempter d'autres» (p. 311). Elle a ensuite tiré la conclusion suivante: [TRADUCTION] «Compte tenu de l'histoire du texte législatif en question, je suis d'avis que non seulement la législature visait à autoriser l'imposition et les exemptions, mais elle a utilisé les termes appropriés pour le faire» (p. 311).

3. L'argument fondé sur l'interprétation des lois

Le juge Southin ne s'est pas beaucoup attardée à vérifier si les règlements étudiés par le juge Trainor étaient autorisés par la version non modifiée de la *Municipal Act*, auquel cas ils pouvaient valablement imposer un droit de permis volumétrique.

of the Legislature to authorize a volumetric impost. She then simply asked whether the by-laws were authorized to impose such an impost by way of permit fee. On this latter point, she concluded as follows (at p. 310):

On this point of construction, with the greatest respect, I do not agree with the learned judge. In this context, to say that the charge can be imposed but it cannot be imposed as part of the permit fee but only as a separate charge is to make a distinction without a difference.

The Court of Appeal thus reversed Trainor J. on the point of statutory interpretation, rejected the discrimination argument, and upheld s. 930 of the *Municipal Act* and the municipal by-laws under the indirect taxation power of s. 92A(4) of the *Constitution Act, 1867*.

IV. Issues

On November 10, 1992, the Chief Justice stated the following constitutional question:

1. Is s. 930(2) of the *Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, c. 290, beyond the legislative competence of the province to the extent that it authorizes variable fees?

In argument before this Court, the parties addressed four separate issues as follows:

1. Is s. 930(2) of the *Municipal Act*, to the extent that it authorizes variable fees, within the legislative competence of the Province of British Columbia pursuant to s. 92(9) of the *Constitution Act, 1867*?
2. Is s. 930(2) of the *Municipal Act*, to the extent that it authorizes variable fees, within the legislative competence of the province by virtue of s. 92A(4) of the *Constitution Act, 1867*?
3. If s. 930(2) of the *Municipal Act* is within the legislative competence of the province to the extent that it

Elle a tout d'abord dit que c'était clairement l'intention de la législature d'autoriser un impôt volumétrique. Elle s'est ensuite simplement demandé si les règlements pouvaient constituer un tel impôt au moyen d'un droit de permis. Relativement à ce dernier point, elle a tiré la conclusion suivante (à la p. 310):

[TRADUCTION] En ce qui concerne ce point d'interprétation, avec égards, je ne suis pas d'accord avec le juge de première instance. Dans ce contexte, c'est faire une distinction vide de sens que d'affirmer que les frais peuvent être imposés, mais qu'ils ne peuvent faire partie du droit de permis et doivent être imposés à titre de frais distincts seulement.

La Cour d'appel a infirmé la décision du juge Trainor sur ce point d'interprétation des lois, a rejeté l'argument fondé sur la discrimination et a confirmé l'art. 930 de la *Municipal Act* et les règlements municipaux en vertu du pouvoir de taxation indirecte prévu au par. 92A(4) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

e IV. Les questions en litige

Le 10 novembre 1992, le Juge en chef a formulé la question constitutionnelle suivante:

1. Le paragraphe 930(2) de la *Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 290, excède-t-il la compétence législative de la province dans la mesure où il autorise l'imposition de droits variables?

Dans les plaidoiries devant notre Cour, les parties ont soulevé quatre questions distinctes:

[TRADUCTION]

1. Le paragraphe 930(2) de la *Municipal Act*, dans la mesure où il autorise l'imposition de droits variables, relève-t-il de la compétence législative de la province de la Colombie-Britannique conformément au par. 92(9) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?
2. Le paragraphe 930(2) de la *Municipal Act*, dans la mesure où il autorise l'imposition de droits variables, relève-t-il de la compétence législative de la province conformément au par. 92A(4) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?
3. Si le par. 930(2) de la *Municipal Act* relève de la compétence législative de la province dans la mesure

authorizes variable fees, are the by-laws nonetheless discriminatory and therefore illegal?

4. If s. 930(2) of the *Municipal Act* is within the legislative competence of the province to the extent that it authorizes variable fees, does it, on its true construction, authorize variable permit fees?

At the outset, I should state that because of the conclusion I have reached on the first issue relating to s. 92(9) of the *Constitution Act, 1867*, I will find it unnecessary to consider arguments relating to s. 92A(4), which deals with the taxation of natural resources by the provinces.

V. Analysis

- A. *Is s. 930(2) of the Municipal Act, to the extent that it authorizes variable fees, within the legislative competence of the Province of British Columbia pursuant to s. 92(9) of the Constitution Act, 1867?*

Later in these reasons, I will conclude that the variable fees at issue in this case are referable to an overall scheme of gravel and road regulation, and that s. 92(9), in conjunction with ss. 92(13) and (16), of the *Constitution Act, 1867* validates those fees to the extent that they comprehend an element of indirect taxation. This final conclusion depends upon several layers of analysis. It rests most directly upon an analysis of whether the *Municipal Act* and by-laws create a regulatory scheme to which the fees can be related. That regulatory analysis, in turn, presupposes that s. 92(9) can support indirect licence fees as part of a regulatory scheme, in so far as such fees might otherwise be called indirect taxes. Finally, an allegation of indirect taxation is only relevant, and an analysis of s. 92(9) is only necessary, to the extent that the variable fees at issue can be considered indirect in their general tendency. I therefore begin by examining the general tendency of the variable licence fees. I will later proceed to examine case law on s. 92(9), to analyze the *Municipal Act* and by-laws for evidence of a regulatory scheme which is related to

où il autorise l'imposition de droits variables, les règlements sont-ils néanmoins discriminatoires et, en conséquence, illégaux?

4. Si le par. 930(2) de la *Municipal Act* relève de la compétence législative de la province dans la mesure où il autorise l'imposition de droits variables, autorise-t-il, selon une interprétation juste, l'imposition de droits de permis variables?

Tout d'abord, vu ma conclusion à l'égard de la première question concernant le par. 92(9) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, j'estime inutile d'examiner les arguments fondés sur le par. 92A(4), qui traite de la taxation des ressources naturelles par les provinces.

V. Analyse

- A. *Le paragraphe 930(2) de la Municipal Act, dans la mesure où il autorise l'imposition de droits variables, relève-t-il de la compétence législative de la province de la Colombie-Britannique conformément au par. 92(9) de la Loi constitutionnelle de 1867?*

Plus loin, je conclus que les droits variables en cause font partie d'un régime global de réglementation du gravier et des routes et que le par. 92(9), de concert avec les par. 92(13) et (16), de la *Loi constitutionnelle de 1867* valide ces droits dans la mesure où ils incluent un élément de taxation indirecte. Cette conclusion finale est l'aboutissement d'une longue analyse. Elle repose plus directement sur la question de savoir si la *Municipal Act* et les règlements créent un régime de réglementation auquel les droits peuvent se rapporter. L'analyse de cette question presuppose à son tour que le par. 92(9) peut justifier l'imposition de droits de permis indirects dans le cadre d'un régime de réglementation, droits qui par ailleurs pourraient être qualifiés de taxes indirectes. Enfin, la question de la taxation indirecte n'est pertinente et l'analyse fondée sur le par. 92(9) n'est nécessaire que dans la mesure où les droits variables en cause peuvent être considérés comme indirects de par leur effet général. J'examinerai donc tout d'abord l'effet général des droits de permis variables. Je procéderai ensuite à l'examen de la jurisprudence portant

the variable fees, and to conclude in the manner indicated above.

1. The General Tendency of the Permit Fees

By virtue of s. 92(2) of the *Constitution Act, 1867*, the provinces are given the power to raise revenue for provincial purposes only by means of direct taxation. The existence of this power means that in the typical case of a flat rate licence fee, very little division of powers analysis is required. This is true because it has been generally accepted, since the classic decision of *Bank of Toronto v. Lambe* (1887), 12 A.C. 575 (P.C.), that a flat fee constitutes a form of direct taxation.

It is when courts are presented with variable licence fees that the question of indirect taxation can arise. Whereas *Lambe, supra*, determined that the general tendency of a flat fee is direct, in the case of a variable fee, no automatic conclusion as to general tendency can be drawn. Each case must be examined to determine whether a variable fee calculated according to the number or value of a licensee's transactions is direct or indirect in its general tendency.

On the facts of this case, I have no doubt that the volumetric fees at issue are indirect in their general tendency. Each of the respondent municipalities has created a fee which varies according to the volume of gravel removed by the appellants. For instance, Coquitlam By-law No. 1914, 1988, s. 13(a) establishes a fee of 26 cents per cubic meter of soil removed. That such a variable fee, imposed in relation to a commodity such as gravel which is intended for trade in the market, is legally indirect in its general tendency can be quickly demonstrated.

Although the question of whether a levy is direct or indirect is a legal one, it has been the practice of courts to adopt as their own the classic formulation

sur le par. 92(9) et analyserai la *Municipal Act* et les règlements en cause pour déterminer s'ils créent un régime de réglementation se rapportant à l'imposition de droits variables; enfin, je conclurai de la façon mentionnée.

1. L'effet général des droits de permis

En vertu du par. 92(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les provinces ont le pouvoir de percevoir des recettes pour des objets provinciaux par le moyen de la taxation directe seulement. L'existence de ce pouvoir signifie que, normalement, dans le cas d'un droit de permis fixe, l'analyse de la question du partage des compétences n'a pas besoin d'être très poussée, et ce, parce qu'il est généralement reconnu depuis l'arrêt classique *Bank of Toronto c. Lambe* (1887), 12 A.C. 575 (C.P.), qu'un droit fixe constitue une forme de taxation directe.

La question de la taxation indirecte se pose lorsque les tribunaux sont appelés à examiner l'imposition de droits de permis variables. Bien que l'arrêt *Lambe*, précité, ait établi que l'effet général des droits fixes est direct, il n'y a pas de conclusion aussi évidente quant à l'effet général d'un droit variable. Il faut examiner chaque cas pour déterminer si un droit variable calculé en fonction du nombre ou de la valeur des opérations du titulaire de permis a un effet général direct ou indirect.

D'après les faits de l'espèce, je n'ai aucun doute que les droits volumétriques en cause ont un effet général indirect. Chacune des municipalités intimées a créé un droit qui varie en fonction du volume de gravier enlevé par les appelantes. Par exemple, l'al. 13a) du règlement n° 1914, 1988 de Coquitlam établit un droit de 26 cents par mètre cube de terre enlevé. L'imposition de ce droit variable, relativement à un bien comme le gravier qui est destiné au commerce, a sur le plan juridique un effet général indirect comme on peut rapidement le démontrer.

Bien que ce soit une question juridique de déterminer si une taxe est directe ou indirecte, les tribunaux ont eu comme pratique de faire leur la formu-

of John Stuart Mill. As quoted in *Lambe, supra*, at p. 582, this formulation is the following:

Taxes are either direct or indirect. A direct tax is one which is demanded from the very persons who it is intended or desired should pay it. Indirect taxes are those which are demanded from one person in the expectation and intention that he shall indemnify himself at the expense of another . . .

In some cases, such as where a tax is clearly levied only against an ultimate consumer, this definition is sufficient and complete: see, e.g., *Air Canada v. British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 1161, at p. 1186. In other cases, however, the one who must pay the tax may be in a position to either pass the tax along directly or recoup an equivalent sum less directly. In these latter circumstances, Mill's definition requires elaboration.

The required elaboration can be noticed as early as *Lambe, supra*, itself. In holding that a business tax on banks was properly characterized as direct, the Privy Council distinguished the tax from "a tax on any commodity which the bank deals in and can sell at an enhanced price to its customers" (p. 583). This is a sentiment expanded upon in *Attorney-General for British Columbia v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1927] A.C. 934. In that case, the Privy Council faced a provincial statute which levied upon a purchaser a tax equal to one-half cent per gallon of fuel-oil purchased. The tax was to apply to the initial sale of fuel-oil following its manufacture or importation into the province, but the Council struck it down as indirect. Viscount Haldane stated (at p. 938): "Fuel-oil is a marketable commodity, and those who purchase it, even for their own use, acquire the right to take it into the market. It therefore comes within the general principle which determines that the tax is an indirect one."

Both *Lambe, supra*, and *Attorney-General for British Columbia, supra*, therefore appear to recognize that a tax measured with reference to a mar-

lation classique de John Stuart Mill, citée dans l'arrêt *Lambe*, précité (à la p. 582):

[TRADUCTION] Les taxes sont directes ou indirectes. La taxe directe est celle qu'on exige de la personne même qui doit l'assumer. Les taxes indirectes sont celles qu'on exige d'une personne dans l'intention que celle-ci se fasse indemniser par une autre . . .

Dans certains cas, par exemple lorsque la taxe est de toute évidence imposée seulement au consommateur réel, cette définition est suffisante et complète: voir l'arrêt *Air Canada c. Colombie-Britannique*, [1989] 1 R.C.S. 1161, à la p. 1186. Dans d'autres, toutefois, la personne qui doit payer la taxe peut être en position de la reporter directement sur autrui ou de recouvrer un montant équivalent d'une façon moins directe. Dans ces dernières circonstances, il faut préciser davantage la définition de Mill.

On remarque que même l'arrêt *Lambe*, précité, avait apporté les précisions nécessaires. En statuant qu'une taxe commerciale imposée aux banques était à bon droit qualifiée de taxe directe, le Conseil privé a établi une distinction entre cette taxe et [TRADUCTION] «une taxe sur un bien dont la banque ferait commerce et qu'elle pourrait vendre à un prix plus élevé à ses clients» (p. 583). Cette pensée a davantage été précisée dans l'arrêt *Attorney-General for British Columbia c. Canadian Pacific Railway Co.*, [1927] A.C. 934. Dans cette affaire, le Conseil privé devait examiner une loi provinciale qui imposait à un acheteur une taxe égale à un demi-cent par gallon de mazout acheté. Cette taxe devait être imposée sur le mazout vendu pour la première fois après sa production ou son importation dans la province, mais le Conseil privé l'a annulée parce qu'il s'agissait d'une taxe indirecte. Le vicomte Haldane a affirmé (à la p. 938): [TRADUCTION] «Le mazout est un bien négociable et ceux qui l'achètent, même pour leur utilisation personnelle, acquièrent le droit de le mettre sur le marché. En conséquence, selon le principe général, il s'agit d'une taxe indirecte.»

Par conséquent, les arrêts *Lambe* et *Attorney-General for British Columbia*, précités, paraissent reconnaître qu'une taxe imposée sur un bien négoc-

ketable commodity is usually indirect in its general tendency. It remained for Rand J. in *Canadian Pacific Railway Co. v. Attorney General for Saskatchewan*, [1952] 2 S.C.R. 231 (“*Saskatchewan*”), to explain clearly why this might be so. In commenting upon *Attorney-General for British Columbia v. Esquimalt and Nanaimo Railway Co.*, [1950] A.C. 87 (P.C.), Rand J. stated (at pp. 251-52):

Lord Greene in the same case speaks of the “fundamental difference” between the “economic tendency” of an owner to try to shift the incidence of a tax and the “passing on” of the tax regarded as the hallmark of an indirect tax. In relation to commodities in commerce, I take this to lie in the agreed conceptions of economists of charges which fall into the category of accumulating items: and the question is, what taxes, through intention and expectation, are to be included in those items? If the tax is related or relateable, directly or indirectly, to a unit of the commodity or its price, imposed when the commodity is in course of being manufactured or marketed, then the tax tends to cling as a burden to the unit or the transaction presented to the market.

Although other approaches have been suggested (see the discussion in G. V. La Forest, *The Allocation of Taxing Power Under the Canadian Constitution* (2nd ed. 1981), at pp. 88-92), I am of the opinion that an appropriate test for indirect taxation exists within the above quotation from Rand J., namely: is the tax related or relateable, directly or indirectly, to a unit of the commodity or its price, imposed when the commodity is in the course of being manufactured or marketed?

Notably, however, Maple Ridge argued before this Court to the effect that the volumetric fee could not be related to a unit of the gravel commodity nor to its price. It was suggested that gravel could be removed from the ground by the appellants — i.e., excavated — and yet not be of a saleable quality. Maple Ridge argued that the volumetric fee would thus apply to such removal notwithstanding that the low grade gravel might not enter into trade as a commercial commodity. I reject this argument for two reasons.

ciable a habituellement un effet général indirect. Il restait au juge Rand dans l’arrêt *Canadian Pacific Railway Co. c. Attorney General for Saskatchewan*, [1952] 2 R.C.S. 231 («*Saskatchewan*»), à expliquer clairement pourquoi cela pourrait être le cas. En faisant ses commentaires relativement à l’arrêt *Attorney-General for British Columbia c. Esquimalt and Nanaimo Railway Co.*, [1950] A.C. 87 (C.P.), il a affirmé (aux pp. 251 et 252):

[TRADUCTION] Dans le même arrêt, lord Greene parle de la «différence fondamentale» entre la «tendance économique» d’un propriétaire qui tente de déplacer l’incidence d’une taxe et le «report sur autrui» de la taxe considéré comme la caractéristique principale d’une taxe indirecte. En ce qui concerne les biens dans le commerce, je considère qu’ils se rattachent aux conceptions reconnues par les économistes des droits qui se classent dans la catégorie des biens accumulés; la question est alors la suivante: quelles sont les taxes qui, par intention, doivent être incluses dans ces biens? Si la taxe se rapporte ou est susceptible de se rapporter, directement ou indirectement, à une unité de bien ou à son prix, et est imposée à l’étape de la fabrication ou de la vente, cette taxe tend alors à s’attacher comme un fardeau à l’unité en question ou à l’opération destinée au marché.

Bien que d’autres méthodes aient été proposées (voir l’analyse dans G. V. La Forest, *The Allocation of Taxing Power Under the Canadian Constitution* (2^e éd. 1981), aux pp. 88 à 92), je suis d’avis que le juge Rand formule un bon critère qui permet d’établir si une taxe est indirecte: la taxe se rapporte-t-elle ou est-elle susceptible de se rapporter, directement ou indirectement, à une unité du bien ou à son prix, et est-elle imposée à l’étape de la fabrication ou de la vente?

Cependant, Maple Ridge a particulièrement soutenu devant notre Cour que le droit volumétrique ne pouvait se rapporter à une unité du gravier ni à son prix. On a affirmé que du gravier pouvait être enlevé du sol par les appelantes — c’est-à-dire par excavation — et, pourtant, ne pas être de qualité marchande. Maple Ridge a soutenu que le droit volumétrique s’appliquerait alors à ce genre d’enlèvement de substances, même si le gravier de qualité inférieure risquait de ne pas être vendu comme bien commercial. Je rejette cet argument pour deux motifs.

First, Maple Ridge placed emphasis upon the case of *Colpitts Ranches v. Attorney-General of Alberta*, [1954] 3 D.L.R. 121 (Alta. S.C.). In that case, a municipal tax was levied upon the plaintiff's fur farming business. The plaintiff raised foxes, and the amount of the tax was calculated with reference to the number of foxes the plaintiff owned. Although the court examined several of the cases which I have mentioned here, including *Saskatchewan, supra*, it held that the tax was not indirect. Cairns J. noted that not every fox would be sold nor otherwise become an article of commerce, and stated that "[t]he tax in question . . . is not specifically passed on to the purchaser" (p. 123). The tax was characterized as a cost of the plaintiff's production which could only be passed along like other production expenses.

I do not regard the *Colpitts* case as persuasive authority for Maple Ridge's position. Indeed, counsel for Maple Ridge conceded that *Colpitts* is rather extreme in its position. I cannot help but observe that the court in *Colpitts* seems to suggest that an indirect tax involves a perfect correlation between a tax and the increased cost of a commercial item. I do not believe that the helpful approach of the *Saskatchewan* case is rendered sterile simply because certain units of a taxed commodity do not reach the market. While the tax imposed with reference to such units may indeed be absorbed into general "production costs", that does not prevent the tax from clinging as a burden to the vast majority of units which end up entering the market. To the extent that *Colpitts* denies this proposition, I would overrule it.

A second reason for rejecting Maple Ridge's argument is fact-based. Counsel for Maple Ridge outlined the procedure for measuring gravel removal in the by-laws. According to that procedure, the volume of gravel removed from a designated area is calculated through the comparison of before and after aerial photographs. Therefore, in

Premièrement, Maple Ridge a invoqué l'arrêt *Colpitts Ranches c. Attorney-General of Alberta*, [1954] 3 D.L.R. 121 (C.S. Alb.). Dans cette affaire, il s'agissait d'une taxe municipale qui avait été imposée à l'entreprise d'élevage d'animaux à fourrure du demandeur. Celui-ci faisait l'élevage des renards, et le montant de la taxe était calculé par rapport au nombre de renards appartenant au demandeur. Bien que la cour ait examiné plusieurs des arrêts que j'ai mentionnés, y compris l'arrêt *Saskatchewan*, précité, elle a soutenu qu'il ne s'agissait pas d'une taxe indirecte. Le juge Cairns a fait remarquer que tous les renards n'allaient pas être vendus ou devenir un article de commerce; il a affirmé: [TRADUCTION] «La taxe en question [. . .] n'est pas spécifiquement reportée sur l'acheteur» (p. 123). Cette taxe a été qualifiée de coût de production du demandeur, qui pouvait seulement être reporté sur l'acheteur comme d'autres dépenses de production.

Je ne considère pas que l'arrêt *Colpitts* appuie d'une façon convaincante la position de Maple Ridge. En fait, l'avocat de Maple Ridge a reconnu que l'arrêt *Colpitts* présente une position plutôt extrême. Je ne peux m'empêcher de souligner que, dans l'arrêt *Colpitts*, le tribunal semble laisser entendre qu'une taxe indirecte nécessite une corrélation parfaite entre une taxe et le coût majoré d'un article commercial. Je ne crois pas que l'analyse utile formulée dans l'arrêt *Saskatchewan* perde toute son importance simplement parce que certaines unités d'un bien taxé ne sont pas mises sur le marché. Bien que la taxe imposée sur ces unités puisse en fait être absorbée dans les «coûts de production» généraux, cela n'empêche pas cette taxe de s'attacher comme un fardeau à la vaste majorité des unités qui aboutissent sur le marché. Dans la mesure où l'arrêt *Colpitts* va à l'encontre de cette proposition, je suis d'avis de le rejeter.

Le second motif justifiant le rejet de l'argument de Maple Ridge se fonde sur les faits. L'avocat de Maple Ridge a expliqué la façon de mesurer le gravier enlevé, prévue dans les règlements. Ce calcul est fait à l'aide de photographies aériennes prises avant et après l'enlèvement de gravier dans un secteur désigné. Par conséquent, en soutenant qu'il

arguing that some gravel may be excavated but not sold, Maple Ridge is drawing too fine a distinction. While gravel may indeed be excavated but not sold, such gravel will not be "removed from the designated area" (Maple Ridge By-law No. 4109-1988, Schedule "D", s. 1). I did not understand counsel for Maple Ridge to say that gravel unsuitable for sale would actually be trucked away from the gravel pits. Since such gravel would never leave the area targeted by the aerial photography, it would never become the subject of the volumetric fee. Upon this basis, the argument based upon *Colpitts*, such as it is, is without factual foundation.

For these reasons, I believe that it is the clear intention and expectation of s. 930(2) of the *Municipal Act* and the related by-laws that the volumetric fees are to be indirect in their general tendency. Since the fees are measured with reference to the volume of a commercial commodity headed for the marketplace, they obviously cling "as a burden to the unit or the transaction presented to the market" within the meaning of *Saskatchewan*, *supra*, at p. 252.

2. Section 92(9) and Indirect Taxation Arguments

The finding that the variable fees are indirect in their general tendency leads inevitably to the argument that such fees are *ultra vires* the province as being in relation to indirect taxation. I proceed, therefore, to consider those cases which have examined s. 92(9) and its capacity to embrace the concept of indirect taxation. I note that since I am attempting to determine the scope of s. 92(9) rather than to define "taxation" as such, I will find it unnecessary to consider either *Reference re Agricultural Products Marketing Act*, [1978] 2 S.C.R. 1198, or *Reference re Exported Natural Gas Tax*, [1982] 1 S.C.R. 1004, both cited by the appellants, since neither case deals with s. 92(9) of the *Constitution Act*, 1867.

peut y avoir extraction de gravier qui ne sera pas nécessairement vendu, Maple Ridge fait une distinction trop ténue. Bien qu'une partie du gravier puisse en fait être extraite mais non vendue, ce gravier ne sera pas [TRADUCTION] «enlevé du secteur désigné» (règlement n° 4109-1988 de Maple Ridge, annexe «D», art. 1). Je ne crois pas que l'avocat de Maple Ridge ait dit que le gravier impropre à la vente serait transporté ailleurs. Puisque ce gravier ne serait pas enlevé de l'endroit visé par la photographie aérienne, il ne serait pas assujéti au droit volumétrique. À partir de ce raisonnement, l'argument fondé sur l'arrêt *Colpitts*, tel qu'il est formulé, n'est aucunement fondé du point de vue factuel.

Pour les motifs qui précèdent, j'estime que le par. 930(2) de la *Municipal Act* et ses règlements d'application ont clairement été conçus pour imposer des droits volumétriques qui auront un effet général indirect. Puisque les droits sont établis par rapport au volume d'un bien commercial destiné au marché, ils se trouvent de toute évidence à s'attacher [TRADUCTION] «comme un fardeau à l'unité en question ou à l'opération destinée au marché», au sens de l'arrêt *Saskatchewan*, précité, à la p. 252.

2. Le paragraphe 92(9) et les arguments fondés sur la taxation indirecte

La conclusion que les droits variables ont un effet général indirect entraîne inévitablement l'argument que ces droits sont *ultra vires* de la province, parce qu'ils constituent une taxe indirecte. En conséquence, j'examinerai maintenant les arrêts qui ont porté sur l'examen du par. 92(9) et de sa capacité d'englober le concept de la taxation indirecte. Puisque je tente de déterminer la portée du par. 92(9) et non de définir la «taxation» comme telle, j'estime inutile d'examiner le *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198, ou le *Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté*, [1982] 1 R.C.S. 1004, tous deux cités par les appelantes, puisque ni l'un ni l'autre ne portent sur le par. 92(9) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Prior to 1930, no case had addressed the question of whether s. 92(9) contemplated a taxation power which might extend beyond the direct taxation power of s. 92(2). In that year, however, this Court decided *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [1931] S.C.R. 357. Although that case principally held that a provincial marketing scheme was unconstitutional since it regulated trade and commerce, Duff J. first considered the scope of s. 92(9) in relation to s. 92(2), and stated (at pp. 363-64):

Prima facie, it would appear, from inspection of the language of the two several heads, that the taxes contemplated by no. 9 are not confined to taxes of the same character as those authorized by no. 2, and that accordingly imposts which would properly be classed under the general description "indirect taxation" are not for that reason alone excluded from those which may be exacted under head 9.

Upon this basis, Duff J. considered (at p. 364) that certain provincial licensing levies were merely ancillary in nature, having as their object the "creation of a fund to defray the expenses" of the regulatory scheme. In the result, of course, the licences were nonetheless ancillary to an unconstitutional scheme, and they fell on that basis.

While *Lawson, supra*, gave a reading to s. 92(9) which opened up the possibility for indirect taxation within that section, it did so in the context of language suggesting that the possibility would be limited to the recouping of regulatory expenses. In the next case to consider the matter, somewhat more expansive language was used. In *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 708, the Privy Council was presented with a provincial marketing scheme confined to intraprovincial trade. Under that scheme, marketing boards could be invested with the power to fund expenses through licence fees obtained from persons involved in the producing, packing, transporting, storing, or marketing of the regulated natural products. Such boards could collect the fees yearly, half-yearly, quarterly, or monthly, could

Avant 1930, on n'avait jamais examiné dans un arrêt si le par. 92(9) incluait un pouvoir de taxation susceptible de s'étendre au-delà du pouvoir de taxation directe prévu au par. 92(2). Cette année-là, notre Cour a toutefois rendu l'arrêt *Lawson c. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [1931] R.C.S. 357. Bien que notre Cour ait principalement statué qu'un régime provincial de commercialisation était inconstitutionnel puisqu'il réglementait les échanges et le commerce, le juge Duff a tout d'abord examiné la portée du par. 92(9) par rapport au par. 92(2) et affirmé (aux pp. 363 et 364):

[TRADUCTION] À première vue, il semble ressortir de l'examen du libellé de ces deux domaines distincts de compétence que les taxes envisagées par le par. 9 ne sont pas limitées aux taxes de même nature que celles autorisées par le par. 2, et que, par conséquent, des taxes qui seraient généralement décrites comme des «taxes indirectes» ne sont pas pour ce seul motif exclues de celles qui peuvent être exigées en vertu du par. 9.

À partir de ce raisonnement, le juge Duff a conclu, à la p. 364, que certains droits de permis provinciaux n'étaient qu'accessoires puisqu'ils avaient comme objet la [TRADUCTION] «création d'un fonds pour couvrir les frais» du régime de réglementation. En définitive, il va sans dire que les permis étaient néanmoins accessoires à un régime inconstitutionnel, et ils ont été jugés invalides pour ce motif.

Bien que l'arrêt *Lawson*, précité, ait donné au par. 92(9) une interprétation susceptible d'inclure la taxation indirecte, il l'a fait en donnant à entendre que cette possibilité serait limitée au recouvrement des dépenses de nature réglementaire. Dans l'arrêt suivant sur la question, on a utilisé des termes un peu plus généraux. Dans *Shannon c. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 708, le Conseil privé devait examiner un régime provincial de commercialisation intraprovinciale. En vertu de ce régime, les offices de commercialisation pouvaient être habilités à financer des dépenses au moyen de droits de permis obtenus de personnes œuvrant dans les secteurs de la production, du conditionnement, du transport, de l'entreposage ou de la commercialisation des produits naturels réglementés. Ces offices pouvaient

classify the licensees into groups, and could fix fees of different amounts for the different groups.

The Privy Council suggested that there were difficulties in classifying these licence fees as direct taxation, but found it unnecessary to consider the point. Sufficient legislative authority was located in other heads of provincial power, although no attempt was made to clarify the relationship between the heads discussed. The Council merely named s. 92(9), the licensing power, s. 92(13), "Property and Civil Rights in the Province", and s. 92(16), "Matters of a merely local or private Nature in the Province". Lord Atkin then discussed these grounds of support in the following terms (at p. 721):

If regulation of trade within the Province has to be held valid, the ordinary method of regulating trade, i.e., by a system of licences, must also be admissible. A licence itself merely involves a permission to trade subject to compliance with specified conditions. A licence fee, though usual, does not appear to be essential. But, if licences are granted, it appears to be no objection that fees should be charged in order either to defray the costs of administering the local regulation or to increase the general funds of the Province, or for both purposes. The object would appear to be in such a case to raise a revenue for either local or Provincial purposes.

The breadth of this language might be taken to suggest that indirect taxation had been introduced into s. 92(9) without qualification, a result which would rob s. 92(2) of any independent meaning. However, it is important to underscore "that what was involved here was a regulatory scheme by way of licences otherwise within provincial competence, and that the licence fees were levied for the purpose of supporting the scheme": G. V. La Forest, *supra*, at p. 158.

The apparent breadth of the *Shannon* case is also narrowed when it is viewed in the light of *Reference re Farm Products Marketing Act*, [1957]

percevoir les droits annuellement, semi-annuellement, trimestriellement ou mensuellement, classer par groupe les titulaires de permis et fixer des droits différents pour ces divers groupes.

Le Conseil privé a laissé entendre qu'il était difficile de classer ces droits de permis comme une taxe directe, mais a jugé inutile d'examiner cette question. D'autres domaines de compétence provinciale offraient un fondement législatif suffisant, mais le Conseil privé n'a pas tenté de clarifier le lien entre les domaines de compétence examinés. Il a simplement mentionné le par. 92(9), le pouvoir de délivrance de permis, le par. 92(13), «la propriété et les droits civils dans la province», et le par. 92(16), «toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province». Lord Atkin a ensuite examiné ces motifs servant à défendre le régime en question (à la p. 721):

[TRADUCTION] Si la réglementation du commerce dans la province est tenu pour valide, il faut également accueillir le procédé courant de réglementation du commerce, c'est-à-dire un système de permis. En soi, un permis comporte seulement une permission de faire du commerce en observant des conditions précises. Un droit de permis, quoique habituel, ne paraît pas essentiel. Mais, si l'on accorde des permis, il semble n'y avoir aucune objection à ce que l'on perçoive des droits, soit pour couvrir les frais d'application de la réglementation locale, soit pour augmenter les recettes générales de la province, soit pour atteindre ces deux fins. Dans pareil cas, l'objet semblerait être de percevoir des recettes à des fins locales ou provinciales.

La portée de ces propos pourrait laisser entendre que l'on a introduit dans le par. 92(9), sans restriction, un mode de taxation indirecte, ce qui priverait le par. 92(2) de tout sens propre. Toutefois, il importe de faire ressortir [TRADUCTION] «que ce qui était en cause dans cet arrêt était un régime de réglementation par l'octroi de permis, lequel relevait par ailleurs de la compétence provinciale, et que les droits de permis étaient imposés pour financer le régime»: G. V. La Forest, *op. cit.*, à la p. 158.

La portée apparente de l'arrêt *Shannon* est également restreinte lorsqu'on l'examine par rapport au *Reference re Farm Products Marketing Act*,

S.C.R. 198. At issue in the latter case was the validity of another provincial marketing scheme, one aspect of which required peach and vegetable growers to pay licence fees, which fees were calculated with reference to the weight of regulated produce delivered to processors. Notwithstanding the potential for indirect taxation, the fees were upheld as *intra vires* the province.

It is interesting to note the approaches taken by various members of the Court in *Reference re Farm Products*. Kerwin C.J. was content simply to cite the *Shannon* case, *supra*, as authority for the licence fees. Cartwright J. was of the opinion that the specific terms of the marketing scheme were not properly before the Court, and for this reason, he was unable to reach a conclusion with respect to the licence fees. He noted, however, that had he been able to consider the terms of the scheme, he would have agreed with Rand J. Rand J. held that a licensing scheme would not be disqualified merely because it included an element of indirect taxation, and cited *Lawson, supra*, to state that fees levied incidental to the regulation of trade by means of licences would be considered without reference to the direct taxation power of s. 92(2). His judgment makes apparent that he considered ss. 92(9), (13), and (16) to collectively establish a power to regulate through licences which “embraces incidental powers necessary to its effective exercise; and the exaction of fees to meet the expenses of such an administration as that of the schemes, regardless of their incidence, is within that necessity” (p. 219, emphasis added). For Fauteux J. (Taschereau and Abbott JJ. concurring), although the fees were principally justifiable as charges for services, the licensing power of the provinces “derived from heads 9, 13 and 16 of s. 92” could be used to “raise money to defray the costs of operation” of a valid regulatory scheme (at pp. 249-50, emphasis added). Finally, for Locke J. (Nolan J. concurring), s. 92(9) could authorize the imposition of a licence, the cost of which would vary with the quantity of regulated substance sold, notwithstanding that the effect of the licence would be to increase the sale price of regulated produce. Locke J. cited *Shannon, supra*, to suggest that a licence

[1957] R.C.S. 198. Dans ce renvoi, on contestait la validité d'un autre régime provincial de commercialisation qui exigeait, notamment, des producteurs de pêches et de légumes de payer des droits de permis, calculés par rapport au poids des produits livrés aux entreprises de transformation. Même s'ils pouvaient constituer une taxe indirecte, ces droits ont été confirmés et jugés *intra vires* de la province.

Il est intéressant de noter les différentes analyses adoptées par les membres de notre Cour dans le *Reference re Farm Products*. Le juge en chef Kerwin s'est contenté de citer l'arrêt *Shannon*, précité, pour justifier les droits de permis. Le juge Cartwright était d'avis que la Cour n'avait pas été à bon droit saisie de la question des modalités du régime de commercialisation et, pour ce motif, il n'a pu arriver à une conclusion relativement aux droits de permis. Toutefois, il a fait remarquer que, s'il avait pu examiner les modalités du régime, il aurait souscrit à l'opinion du juge Rand. Celui-ci a statué qu'un régime de permis ne serait pas invalidé simplement parce qu'il comprend un élément de taxation indirecte et il a cité l'arrêt *Lawson*, précité, pour préciser que des droits accessoires à la réglementation du commerce par voie de permis seraient examinés sans tenir compte du pouvoir de taxation directe prévue au par. 92(2). Son opinion fait ressortir que, à son avis, les par. 92(9), (13) et (16) créent collectivement un pouvoir de réglementation au moyen de permis, lequel [TRADUCTION] «englobe des pouvoirs accessoires nécessaires à son plein exercice; l'imposition de droits pour couvrir les dépenses d'administration de ces régimes, quelle que soit leur incidence, fait partie de cette nécessité» (p. 219, je souligne). Pour le juge Fauteux (avec l'appui des juges Taschereau et Abbott), si les droits étaient principalement justifiables à titre de frais de services, le pouvoir provincial de délivrance de permis [TRADUCTION] «tiré des par. 92(9), (13) et (16)» pouvait servir [TRADUCTION] «à obtenir des fonds pour payer les frais de fonctionnement» d'un régime de réglementation valide (aux pp. 249 et 250, je souligne). Enfin, pour le juge Locke (avec l'appui du juge Nolan), le par. 92(9) pouvait autoriser l'imposition d'un permis dont le coût varierait en fonction de la quantité

would not be objectionable simply because it both regulates trade and provides revenue. Notably, however, Locke J. operated upon the stated assumption that the licence fees in question were to be used to defray expenses.

In the above cases, decided either by this Court or the Privy Council, one can discern a consistent treatment of the scope of s. 92(9) of the *Constitution Act, 1867*. Although somewhat broad language was used by Lord Atkin in *Shannon, supra*, it appears generally true that s. 92(9), in combination with ss. 92(13) and (16), comprehends a power of regulation through licences. It is a power which is not confined to the requirement of direct taxation in s. 92(2). However, in so far as it comprehends indirect taxation, these cases — either explicitly or upon their facts — have limited the power of indirect taxation such that it can only be used to defray the costs of regulation.

Since the time of *Reference re Farm Products, supra*, several lower courts have also considered the question of indirect taxation and s. 92(9). Particularly worthy of mention is the decision of the British Columbia Court of Appeal in *Coquitlam v. LaFarge Concrete Ltd., supra*, a case already mentioned in my description of the background to this case. *LaFarge* involved facts substantially similar to those which now confront this Court, and, in particular, a municipal by-law which set out a volumetric fee for soil removal. The petitioner *LaFarge* had challenged the by-law upon the basis that it constituted indirect taxation and was therefore *ultra vires* the municipality and the province.

For Taggart J.A. in *LaFarge*, the by-law was valid since its real purpose was to “cover the cost incurred and to be incurred by the appellant

de la substance réglementée vendue, même si le permis avait pour effet d'accroître le prix de vente du produit réglementé. Le juge Locke a mentionné l'arrêt *Shannon*, précité, pour préconiser qu'un permis ne pourrait être contesté simplement parce que, à la fois, il réglemente le commerce et génère des recettes. Toutefois, il importe de souligner que le juge Locke s'est fondé sur l'hypothèse établie que les droits de permis en question devaient servir à couvrir les dépenses.

Dans les arrêts mentionnés, rendus par notre Cour ou le Conseil privé, on constate que le par. 92(9) de la *Loi constitutionnelle de 1867* a reçu une interprétation uniforme. Bien que lord Atkin ait utilisé des termes assez généraux dans l'arrêt *Shannon*, précité, il semble généralement juste de dire que le par. 92(9), de concert avec les par. 92(13) et (16), englobe un pouvoir de réglementation par permis. C'est un pouvoir qui n'est pas restreint par l'exigence en matière de taxation directe visée au par. 92(2). Toutefois, dans la mesure où ils portent sur la taxation indirecte, ces arrêts ont, d'une façon explicite ou à partir des faits, limité l'application du pouvoir de taxation indirecte à la seule fin du financement d'un régime de réglementation.

Depuis le *Reference re Farm Products*, précité, plusieurs instances inférieures ont examiné la question de la taxation indirecte en fonction du par. 92(9). Il vaut la peine de mentionner, plus particulièrement, l'arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, *Coquitlam c. LaFarge Concrete Ltd.*, précité, arrêt que j'ai déjà mentionné dans ma description du contexte du présent pourvoi. Les faits dans l'arrêt *LaFarge* sont substantiellement les mêmes que ceux dont nous sommes maintenant saisis dont, en particulier, un règlement municipal établissant un droit volumétrique pour l'enlèvement de terre. Le requérant *LaFarge* avait contesté le règlement au motif qu'il constituait une taxe indirecte et était en conséquence *ultra vires* de la municipalité et de la province.

De l'avis du juge Taggart dans l'arrêt *LaFarge*, le règlement était valide puisque son véritable objet était [TRADUCTION] «de financer les coûts

Municipality in constructing and maintaining roads” associated with the regulatory scheme (at p. 699). Taggart J.A. otherwise agreed with Bull and Branca J.J.A. For Branca J.A., the by-law was *intra vires* on “the basis that it is a genuine licensing tax which formed a part of a licensing and regulatory scheme” (at p. 698). Branca J.A. did not specifically relate this finding of validity to the costs of the scheme, although elsewhere in his reasons he reviewed evidence which could allow the inference of such a relationship. Finally, Bull J.A. was most explicit in stating that he resolved the question through a pith and substance analysis. The relevant question was stated to be the following (at p. 685):

In my view, the key lies in the question as to what is the primary and real purpose, or pith and substance, of the legislation — is the levy or tax (whether direct or indirect by nature) merely ancillary, or adhesive, to the licensing scheme of regulating or prohibiting a trade, or is it essentially a fiscal imposition, or taxation, under a form of disguise or a colourable concept?

In answering this question, Bull J.A. had recourse to the facts surrounding the enactment of the by-law, which he noted to include the “prospective outlays of large sums of public funds for road provision and maintenance as well as regulatory expenses” (p. 686). On the whole, then, the volumetric fee provision was upheld as valid provincial licensing, but the court appears to have been influenced by the idea that the revenue raised was required to fund the regulatory scheme, including road repair.

I do not read *LaFarge* to have substantially altered the interpretation of s. 92(9) which existed following *Reference re Farm Products, supra*. The three judgments in *LaFarge*, taken together, suggest to me that the validity of the by-law in question was linked to the costs of regulation by the court, and that the pith and substance analysis was not intended to convey more than this point. Nor

engagés et devant l’être par la municipalité appelante pour la construction et l’entretien des routes» ayant un rapport avec le régime de réglementation (à la p. 699). Il a par ailleurs souscrit à l’opinion des juges Bull et Branca. Pour le juge Branca, le règlement était *intra vires* [TRADUCTION] «au motif qu’il établit une véritable taxe de délivrance de permis qui fait partie d’un régime de délivrance de permis et de réglementation» (à la p. 698). Le juge Branca n’a pas explicitement rattaché sa conclusion de validité du règlement aux coûts du régime, mais il a aussi examiné dans ses motifs des éléments de preuve qui permettent de faire cette déduction. Enfin, le juge Bull a été plus explicite en précisant qu’il tranchait la question en se fondant sur une analyse du caractère véritable. Il a énoncé ainsi la question pertinente (à la p. 685):

[TRADUCTION] À mon avis, il faut se demander quel est l’objet principal et réel, ou le caractère véritable, du texte législatif — les droits ou la taxe (de nature directe ou indirecte) sont-ils simplement accessoires, ou rattachés, au régime de délivrance de permis visant à réglementer ou à interdire une activité commerciale, ou encore s’agit-il essentiellement d’une imposition fiscale, ou taxation, faite d’une façon détournée?

Pour répondre à cette question, le juge Bull s’est fondé sur les faits entourant l’adoption du règlement, lesquels, à son avis, comprenaient [TRADUCTION] «les débours éventuels d’importants fonds publics au titre de la construction et de l’entretien de routes ainsi que de dépenses d’ordre réglementaire» (p. 686). Dans l’ensemble, la disposition établissant des droits volumétriques a donc été maintenue en tant qu’élément valide du régime provincial de délivrance de permis; toutefois, la cour paraît avoir été influencée par l’idée que les recettes perçues étaient nécessaires au financement du régime de réglementation, y compris la réparation de routes.

À mon avis, l’arrêt *LaFarge* n’a pas considérablement modifié l’interprétation du par. 92(9) qui existait depuis le *Reference re Farm Products*, précité. Il ressort de l’ensemble des motifs des trois juges dans l’arrêt *LaFarge* que la cour a lié la validité du règlement visé aux coûts de la réglementation, et que l’analyse du caractère véritable ne visait pas à aller plus loin que ce point. Je ne crois

do I believe that the interpretation of s. 92(9) has been much affected by several other lower court decisions to which this Court was referred: *Nelson v. City of Dartmouth* (1964), 45 D.L.R. (2d) 183 (N.S.S.C.); *Kirkpatrick v. Maple Ridge* (1983), 49 B.C.L.R. 134 (C.A.), and *Re Falardeau and Town of Hinton* (1985), 21 D.L.R. (4th) 477 (Alta. C.A.). These cases, in my opinion, either fail to advocate clearly that a broader power of indirect taxation exists within s. 92(9), or they do so unnecessarily in light of their facts.

My review of case law thus leads me to suppose that it has yet to be determined whether s. 92(9) comprehends a power to levy indirect taxes in order to raise revenue in excess of regulatory costs. Likewise, the cases reviewed tend generally to consider s. 92(9) in combination with other s. 92 powers. I agree with the following statement made by my colleague La Forest J. in his book on the subject, *supra*, at p. 159:

A close reading of the cases, therefore, indicates that the courts look upon heads (9), (13) and (16) as together giving the provinces power to regulate intraprovincial trade by means of a licensing scheme and to permit the levy of fees for such licences to support the scheme even if the fees constitute indirect taxation. But they limit indirect taxation by licences to this purpose.

I note that the Attorneys General for Quebec, Ontario and British Columbia argued in favour of an interpretation for s. 92(9) which makes the licensing power clearly independent of other s. 92 heads: see also J. E. Magnet, "The Constitutional Distribution of Taxation Powers in Canada" (1978), 10 *Ottawa L. Rev.* 473, at pp. 522-27. In particular, it was said that the power to raise money to support a regulatory scheme through indirect taxation already resides in the heads of power noted by La Forest J., and that if licences are limited in this respect, s. 92(9) will be redundant. I am pressed, however, to mention that a power of indirect taxation in s. 92(9) extending substantially beyond regulatory costs could have

pas non plus que l'interprétation du par. 92(9) ait été beaucoup modifiée par plusieurs autres décisions d'instances inférieures mentionnées devant notre Cour: *Nelson c. City of Dartmouth* (1964), 45 D.L.R. (2d) 183 (C.S.N.-É.); *Kirkpatrick c. Maple Ridge* (1983), 49 B.C.L.R. 134 (C.A.), et *Re Falardeau and Town of Hinton* (1985), 21 D.L.R. (4th) 477 (C.A. Alb.). À mon avis, ces arrêts ne réussissent pas à établir clairement l'existence d'un pouvoir plus général de taxation indirecte en vertu du par. 92(9) ou ils le font inutilement compte tenu des faits qu'ils soulèvent.

Mon examen de la jurisprudence m'amène à supposer que l'on n'a jamais déterminé si le par. 92(9) englobe un pouvoir d'imposer des taxes indirectes qui permettraient de générer des recettes excédant les coûts d'application de la réglementation. En outre, les arrêts analysés portent généralement sur l'examen du par. 92(9) conjointement avec d'autres domaines de compétence visés à l'art. 92. Je suis d'accord avec ce que dit mon collègue le juge La Forest dans son ouvrage sur le sujet, *op. cit.*, à la p. 159:

[TRADUCTION] En conséquence, il ressort d'un examen approfondi de ces arrêts que les tribunaux considèrent que les par. (9), (13) et (16), pris ensemble, confèrent aux provinces le pouvoir de réglementer le commerce intraprovincial par un régime de permis et d'imposer des droits servant au financement de ce régime, même si les droits constituent une taxe indirecte. Toutefois, ces arrêts restreignent la taxation indirecte par permis à cette fin.

Je constate que les procureurs généraux du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique favorisent une interprétation du par. 92(9) qui fait du pouvoir de délivrance de permis un pouvoir clairement indépendant des autres domaines de compétence prévus à l'art. 92: voir aussi J. E. Magnet, «The Constitutional Distribution of Taxation Powers in Canada» (1978), 10 *Ottawa L. Rev.* 473, aux pp. 522 à 527. Plus particulièrement, on a soutenu que le pouvoir de percevoir des recettes aux fins du financement d'un régime de réglementation par taxation indirecte existe déjà en vertu des domaines de compétence mentionnés par le juge La Forest et que le par. 92(9) serait redondant si la délivrance de permis était limitée à ces fins.

the more serious consequence of rendering s. 92(2) meaningless. And, in any event, the facts of this case do not demand a final resolution of the point.

In my opinion, therefore, it is unnecessary to examine further the jurisprudence associated with s. 92(9). The authorities establish to my satisfaction that the following question frames the relevant inquiry: can the variable fees be supported as ancillary or adhesive to a valid provincial regulatory scheme? Bearing this question in mind, I will now consider several specific arguments of the appellants.

3. Can the Variable Fees be Supported as Ancillary or Adhesive to a Valid Provincial Regulatory Scheme?

The appellants make three related arguments which all purport to deny that the variable fees are associated with a regulatory scheme. First, they argue that the fees are not authorized by the *Municipal Act* in a way which connects them to the statutory regulation of road usage. Second, they point to the fact that there is no express requirement in the statute or by-laws for the funds raised to be used in road repair, and they argue that the absence of such a requirement is fatal. Finally, they argue that there is nothing in the statute or by-laws to limit the sums raised through licensing to the actual costs of an overall scheme; in other words, they argue that there is a potential for surplus funds which divorces the fees from a regulatory purpose. I will address each argument in turn.

The appellants' first argument invites this Court to consider the location of s. 930 within the *Municipal Act*. It was noted that, whereas other provisions of the *Municipal Act* deal extensively with roads and the raising of money for roads, s. 930 does not mention roads at all. On this basis, it is

Toutefois, je dois m'empresseur d'ajouter qu'un pouvoir de taxation indirecte inclus dans le par. 92(9) permettant la perception de recettes de beaucoup supérieures aux coûts de la réglementation pourrait bien avoir comme conséquence plus grave de priver le par. 92(2) de tout sens. Quoi qu'il en soit, les faits de l'espèce n'exigent pas une décision finale sur ce point.

Par conséquent, à mon avis, il est inutile d'examiner davantage la jurisprudence et la doctrine portant sur le par. 92(9). Les arrêts et les ouvrages me convainquent que l'analyse repose sur la question suivante: les frais variables peuvent-ils être justifiés parce qu'ils sont accessoires ou rattachés à un régime de réglementation provinciale valide? Ayant à l'esprit cette question, j'examinerai maintenant plusieurs arguments spécifiques des appelantes.

3. Les droits variables sont-ils justifiés parce qu'ils sont accessoires ou rattachés à un régime provincial valide de réglementation?

Les appelantes présentent trois arguments connexes qui visent tous à nier que les droits variables sont associés à un régime de réglementation. Premièrement, elles soutiennent que les droits ne sont pas autorisés par la *Municipal Act* en un sens qui les rattache à la réglementation de l'utilisation des routes. Deuxièmement, elles font ressortir que la loi ou les règlements n'exigent pas explicitement que les fonds perçus servent à la réparation des routes; à leur avis, cette omission est fatale. Enfin, elles soutiennent que la loi ou les règlements ne limitent pas aux coûts réels de l'ensemble du régime les sommes susceptibles d'être perçues par la délivrance de permis; en d'autres mots, puisqu'il existe une possibilité de fonds excédentaires, les droits ne se trouvent plus à être imposés à une fin de réglementation. J'examinerai séparément chacun de ces arguments.

Premièrement, les appelantes invitent notre Cour à examiner la position de l'art. 930 dans la *Municipal Act*. On a fait remarquer que l'art. 930 ne fait aucunement mention des routes contrairement à d'autres dispositions de la *Municipal Act* qui traitent abondamment des routes et de leur finance-

argued that the permit and removal fees authorized by that section were not intended by the British Columbia legislature to offset the costs of road repair. We are asked to take a restricted view of such fees in light of the decision of this Court in *Kirkpatrick v. Maple Ridge (Corporation of the District)*, *supra*.

In my view, neither the *Kirkpatrick* decision nor the *Municipal Act* compels such a narrow view. While *Kirkpatrick* did, indeed, suggest that a restrictive interpretation is to be “given detailed municipal statutes like the one in question here” (p. 128), the approach to interpretation in that case involved an analysis of the statutory context of the impugned provision. An analysis of context in this case suggests that s. 930 can be legitimately related to road costs, since statutory guidance respecting the regulation of roads is not confined to any one part of the *Municipal Act*.

In Part 13 of the *Municipal Act*, which is entitled “Public Works”, Division (2) contains provisions relating to “Highways”. For example, s. 578(2)(a) is a provision granting to municipalities the power to “lay out, construct, maintain and improve highways”. Another very basic provision is s. 581, where municipal councils are empowered to “regulate extraordinary traffic”. Other important provisions related to roads, however, are located in Part 16 of the *Municipal Act*, which is entitled “Local Improvements”. In Division (1) of Part 16, s. 651 authorizes a municipal council to undertake improvement works relating to roads either upon a council’s own initiative or following petition. In s. 668(1), municipalities are charged with the responsibility to keep a completed work “in repair by and at the expense of the municipality”. In s. 669, provision is made for owners and occupiers to compel municipalities, by way of petition, to undertake required repairs. Finally, interspersed throughout the *Municipal Act* in divisions not otherwise related to roads are provisions which nonetheless affect road regulation. As an example, in Part 11, Division (4) relates to the “Regulation of Busi-

ment. C’est pourquoi on soutient que la législature de la Colombie-Britannique n’avait pas l’intention d’appliquer aux frais de réparation des routes les droits de permis et d’enlèvement autorisés par la disposition en question. On nous demande d’interpréter restrictivement ces droits compte tenu de l’arrêt de notre Cour *Kirkpatrick c. Maple Ridge (Corporation du District)*, précité.

À mon avis, ni l’arrêt *Kirkpatrick* ni la *Municipal Act* n’appuient une interprétation aussi restrictive. Bien que l’arrêt *Kirkpatrick* ait, en effet, donné à entendre qu’il faut tenir compte de «l’interprétation restrictive donnée à des règlements municipaux détaillés comme celui dont il est question en l’espèce» (pp. 128 et 129), l’interprétation dans cet arrêt nécessitait une analyse du contexte législatif de la disposition attaquée. En l’espèce, il ressort d’une analyse du contexte que l’art. 930 peut légitimement se rapporter aux coûts des routes puisqu’on ne retrouve pas dans une partie en particulier de la *Municipal Act* les directives législatives régissant la réglementation des routes.

La division (2) de la partie 13 de la *Municipal Act*, intitulée [TRADUCTION] «Travaux publics», renferme des dispositions ayant trait aux [TRADUCTION] «Routes». Par exemple, l’al. 578(2)a confère aux municipalités le pouvoir de [TRADUCTION] «tracer des plans de route, de les construire, de les entretenir et de les améliorer». Une autre disposition de base est l’art. 581, qui prévoit que les conseils municipaux sont habilités à [TRADUCTION] «réglementer la circulation inhabituelle». D’autres dispositions importantes concernant les routes figurent dans la partie 16 de la *Municipal Act* intitulée [TRADUCTION] «Améliorations locales». À la division (1) de la partie 16, l’art. 651 autorise un conseil municipal à entreprendre des travaux d’amélioration des routes, soit de son propre chef soit à la suite d’une demande. En vertu du par. 668(1), les municipalités ont la responsabilité de veiller à ce qu’un ouvrage achevé soit [TRADUCTION] «entretenu par la municipalité et à ses frais». L’article 669 prévoit que des propriétaires et des occupants peuvent forcer les municipalités, par requête, à entreprendre les réparations nécessaires. Enfin, réparties à travers la *Municipal Act* dans des

ness”, but that Part contains s. 528(b), which allows a municipality to “establish and alter routes to be taken by carriers of persons or chattels”.

It is within this overall statutory environment that s. 930(2) is located. It is found in the untitled Part 28, and more particularly within Division (5), which is entitled “Sundry Regulations and Provisions”. Given that provisions respecting roads and road repair are not localized in one part or division of the *Municipal Act*, this location does not, by itself, suggest that s. 930(2) is unrelated to roads as the appellants argue. In a statute as complex as the *Municipal Act*, I do not find it surprising that related provisions may become removed from one another as a matter of statutory organization and drafting preference.

That ss. 930(1)(e) and 930(2) are related to other road provisions in the *Municipal Act* appears clear to me. The appellants narrowly read these sections to refer only to gravel “removal”. However, it is facile to suppose that gravel was intended by the legislature to be “removed” from designated areas of a municipality without use being made of roads. Surely, at least in the case of commercial extractors, such removal can be related both to the regulation of extraordinary traffic (s. 581), and to the municipal responsibility for road repair (s. 668(1)). Even further, accepting that the gravel removal regulated by s. 930(2) contemplates the use of roads, and accepting that such extraordinary use would necessarily cause damage, would it not be somewhat strange for a gravel operator to take advantage of s. 669 on the one hand in order to compel a municipality to undertake repairs, but then to disclaim that the gravel removal fees in s. 930(2) are related to roads on the other? In my view, it would be, given the structure of the *Municipal Act*. For these reasons, I consider that s.

divisions ne se rapportant pas par ailleurs aux routes se trouvent des dispositions qui touchent la réglementation routière. À titre d'exemple, à la partie 11, la division (4) a trait à la [TRADUCTION] «Réglementation des commerces», mais cette partie renferme l'al. 528b), qui permet à une municipalité d'[TRADUCTION] «établir et modifier les routes utilisées par les transporteurs de personnes ou de biens».

C'est dans ce contexte législatif global que se situe le par. 930(2). Il est situé à la partie 28, qui ne porte aucun titre, plus particulièrement sous la division (5) intitulée [TRADUCTION] «Divers règlements et dispositions». Puisque les dispositions relatives aux routes et à la réparation des routes ne sont pas situées dans une même partie ou division de la *Municipal Act*, l'endroit où est placé le par. 930(2) ne signifie pas, en soi, qu'il ne se rapporte pas aux routes comme le soutiennent les appelantes. Dans une loi aussi complexe que la *Municipal Act*, je ne trouve pas étonnant que des dispositions connexes soient éloignées les unes des autres en raison de l'économie de la loi et des préférences des rédacteurs.

Il me paraît clair que l'al. 930(1)e) et le par. 930(2) se rapportent bien à d'autres dispositions relatives aux routes dans la *Municipal Act*. Les appelantes donnent une interprétation restrictive à ces dispositions et affirment qu'elles visent seulement l'«enlèvement» de gravier. Toutefois, c'est un raisonnement facile que de supposer que la législature a voulu que le gravier soit «enlevé» des secteurs désignés d'une municipalité sans que soient utilisées les routes. Tout au moins dans le cas des entreprises commerciales d'extraction, l'enlèvement de gravier est certainement susceptible de toucher à la fois la réglementation de la circulation inhabituelle (art. 581) et la responsabilité qu'ont les municipalités de réparer les routes (par. 668(1)). Par ailleurs, si l'on admet que l'enlèvement du gravier réglementé par le par. 930(2) envisage l'utilisation des routes et que cette utilisation inhabituelle risque nécessairement de les endommager, ne serait-il pas plutôt étrange qu'un exploitant de gravière bénéficie de l'application de l'art. 669 pour, d'une part, forcer la municipalité à répa-

930(2) is related to a system of road and gravel regulation, notwithstanding its statutory location and its lack of express reference to roads. This relationship is made even more evident by an examination of the by-laws themselves.

Maple Ridge By-law No. 4109-1988 is the clearer example of an overall scheme to regulate both gravel removal and roads. Certain of its provisions address the question of who can remove soil: in s. 3 there is a general prohibition against removal; in s. 4, that prohibition is made subject to removal by permit under s. 4; s. 8 sets out exceptions to the permit requirement. Other provisions incorporate the regulatory regime of another provincial statute: in s. 15, the requirement for a mines permit is found; s. 25 requires the filing of a mine working plan. A number of provisions prescribe certain terms to govern the removal of soil: in s. 6, removal on Sundays and statutory holidays is prohibited, and in s. 7, hours of operation are prescribed; noise level is regulated by s. 29, which can be related to the definition of a "berm" in s. 2 (a soil embankment acting as a noise buffer); drainage requirements are noted in s. 31. The fee provisions are located in s. 17 — which establishes the volumetric fee — and ss. 18 to 23, which deal with its calculation. Compliance provisions can also be noted: permit applicants are required by s. 24 to post security for their compliance with the by-law; in s. 33, permit holders are required to repair damage caused to adjacent properties; and, finally, s. 34 establishes an offence for violation.

Although Coquitlam By-law No. 1914, 1988 is less extensive, that it nonetheless provides for a

rer les routes et, d'autre part, refuser ensuite de reconnaître que les droits d'enlèvement de gravier prévus au par. 930(2) se rapportent aux routes? À mon avis, ce le serait, compte tenu de l'économie de la *Municipal Act*. C'est pourquoi j'estime que le par. 930(2) se rapporte à un régime de réglementation des routes et d'enlèvement 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 est d'autant plus évident lorsque l'on examine les règlements mêmes.

Le règlement n° 4109-1988 de Maple Ridge constitue l'exemple le plus clair d'un régime global de réglementation à la fois de l'enlèvement du gravier et des routes. Certaines de ses dispositions précisent quels sont ceux qui peuvent procéder à l'enlèvement de terre: l'art. 3 renferme une interdiction générale d'enlèvement, l'art. 4 assujettit l'enlèvement de terre à l'obtention d'un permis et l'art. 8 établit des exceptions relativement à l'obtention d'un permis. D'autres dispositions incorporent le régime de réglementation d'une autre loi provinciale: l'art. 15 prévoit la nécessité d'un permis pour l'exploitation minière, et l'art. 25 exige le dépôt d'un plan d'exploitation minière. Un certain nombre de dispositions établissent des conditions régissant l'enlèvement de terre: l'art. 6 interdit l'enlèvement de terre le dimanche et les jours fériés; l'art. 7 prévoit les heures d'exploitation; l'art. 29 vise le niveau de bruit, lequel peut se rapporter à la définition de [TRADUCTION] «levée» à l'art. 2 (remblai servant de tampon sonore), et l'art. 31 prévoit les exigences en matière de drainage. Les dispositions relatives aux droits se retrouvent à l'art. 17 qui prévoit les droits volumétriques, ainsi qu'aux art. 18 à 23 qui portent sur le calcul de ces droits. Mentionnons également des dispositions relatives à l'observation du règlement: en vertu de l'art. 24, les demandeurs de permis doivent déposer un cautionnement pour garantir leur observation du règlement; en vertu de l'art. 33, les titulaires de permis doivent réparer les dommages causés aux propriétés adjacentes et, enfin, l'art. 34 crée une infraction en cas de violation.

Bien que le règlement n° 1914, 1988 de Coquitlam soit moins élaboré, un certain nombre de dis-

regulatory scheme can be demonstrated by a number of provisions similar to those found in the Maple Ridge by-law. A general prohibition against removal subject to removal by permit is found in s. 4. Section 20 provides for inspection. Section 3 requires the by-law to be interpreted in a manner consistent with the *Mines Act*, S.B.C. 1980, c. 28, and s. 5(e) and (f) require proof of approved mining systems and reclamation plans. The volumetric fee is set out in s. 13(a) and calculation provisions are located in ss. 14 to 18. Section 23 establishes an offence for violation.

When considering an ancestor to these by-laws in *LaFarge*, *supra*, Bull J.A. described that ancestor as constituting “a complete and detailed code for the regulation of the gravel and soil extraction and removal trade” (p. 686). Based on the provisions outlined above, I believe that description can be equally applied to the by-laws now before this Court. I am also satisfied that the fee provisions are related to these regulatory by-laws. Neither by-law can be viewed in isolation from the *Municipal Act*, and an integrated view links the fees to a regime concerned with roads.

This conclusion essentially answers the second argument of the appellants. According to that argument, neither s. 930(2) nor the impugned by-laws are said to state expressly the purpose of the fees levied. It is argued that, in the absence of a statutory statement relating the fees to the costs of regulation, the fees could be levied for an unconstitutional purpose. As my review of the statute and by-laws demonstrates, however, the fees are impliedly linked to the costs of regulation. Further, at least one express purposive statement may exist. Although the point was not argued, the preamble to the Coquitlam by-law states that one of its purposes is “to encourage the safe orderly and economical exploitation of” soil substances. There is no reason to assume that the word “economical” here refers only to the interests of commercial extractors. In the absence of by-law provisions

semblables à celles du règlement de Maple Ridge permettent de démontrer qu’il établit néanmoins un régime de réglementation. L’article 4 formule une interdiction générale d’enlèvement, sauf avec permis. L’article 20 prévoit l’inspection des lieux. L’article 3 exige que le règlement soit interprété d’une façon compatible avec la *Mines Act*, S.B.C. 1980, ch. 28, et les al. 5e) et f) exigent une preuve de l’approbation des systèmes miniers et des plans de récupération. Le droit volumétrique est prévu à l’al. 13a), et les modalités de calcul à cet égard aux art. 14 à 18. L’article 23 crée une infraction en cas de violation.

Lorsqu’il a examiné une version antérieure de ces règlements dans l’arrêt *LaFarge*, précité, le juge Bull a dit qu’il s’agissait d’un [TRADUCTION] «code complet et détaillé de réglementation du commerce d’extraction et d’enlèvement de gravier et de terre» (p. 686). À partir des dispositions mentionnées ci-dessus, j’estime que cette description s’applique également aux règlements en cause dans le présent pourvoi. Je suis convaincu également que les dispositions sur l’imposition de droits se rapportent à ces règlements. Aucun des règlements en cause ne peut être examiné isolément, sans renvoi à la *Municipal Act*, et une démarche globale lie ces droits à un régime de réglementation des routes.

Cette interprétation permet essentiellement de répondre au deuxième argument des appelantes, savoir que ni le par. 930(2) ni les règlements contestés ne précisent explicitement l’objet des droits perçus. En l’absence d’une disposition législative liant les droits aux coûts de la réglementation, on soutient que les droits pourraient être perçus à une fin inconstitutionnelle. Toutefois, comme l’illustre mon examen de la loi et des règlements, les droits sont implicitement liés aux coûts de la réglementation. En outre, il existe peut-être au moins un énoncé explicite de l’objet visé. En effet, bien que le point n’ait pas été soulevé, le préambule du règlement de Coquitlam précise qu’il vise entre autres à [TRADUCTION] «favoriser l’exploitation sûre, ordonnée et économique» des substances du sol. Il n’y a aucune raison de supposer que le terme «économique» vise seulement les intérêts des

relating to road repair, such exploitation could hardly be considered economical from the municipal point of view.

Although I could, therefore, dismiss the appellants' second argument with little difficulty, I should respond to that aspect of the second argument which deals with the use of extrinsic evidence in this case. According to the appellants, the only clear evidence as to the purpose of the volumetric fees is contained in affidavit evidence presented to the courts below, and they argue that such evidence cannot validate the by-laws. I have already implicitly rejected that only extrinsic evidence can demonstrate the purpose of the volumetric fees. That purpose can be inferred from the statutory and by-law context of the fees. It is for this reason that I distinguish the result in *Canadian Pacific Air Lines Ltd. v. British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 1133, which was cited by the appellants to support their position. Whereas extrinsic evidence in *Canadian Pacific* was offered to contradict the interpretation of a taxing provision which resulted from an analysis of statutory context, in this case, extrinsic evidence is merely additional proof that the contextual analysis already undertaken is correct.

In Maple Ridge's case, for example, there is the affidavit evidence of Thomas Gardner, the municipal Director of Engineering. That evidence sets forth how Mr. Gardner went about calculating Maple Ridge's 20 cent per cubic meter volumetric fee. His affidavit states: "My purpose in calculating the recommended permit fee was to have it represent as accurately as possible the costs accruing to Maple Ridge as a result of the soil removal operations in Maple Ridge". In Coquitlam's case, there is affidavit evidence from Municipal Engineer Neil Nyberg which suggests that a special Soil Removal Permit Fee Reserve fund was used to gather permit fees for later use in meeting regulatory costs. This was evidence before Trainor J. below, and not only should I rely on his interpretation of the facts, but I am also content to do so.

entreprises commerciales d'extraction. En l'absence de dispositions relatives à la réparation de routes dans le règlement, on ne pourrait guère considérer que l'exploitation en question est économique du point de vue municipal.

Par conséquent, je peux sans trop de difficulté rejeter le second argument des appelantes, mais j'estime devoir répondre à l'aspect de cet argument qui porte sur l'utilisation de la preuve extrinsèque en l'espèce. Selon les appelantes, la seule preuve claire de l'objet des droits volumétriques est contenue dans les affidavits déposés devant les tribunaux d'instance inférieure et, à leur avis, cette preuve ne peut permettre de valider les règlements. J'ai déjà implicitement rejeté la proposition que seule une preuve extrinsèque peut établir l'objet des droits volumétriques. Cet objet peut se dégager du contexte législatif et réglementaire concernant les droits. C'est pourquoi je fais une distinction d'avec l'arrêt *Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée c. Colombie-Britannique*, [1989] 1 R.C.S. 1133, que les appelantes ont cité à l'appui de leur position. Bien que la preuve extrinsèque dans cet arrêt ait été présentée pour contredire l'interprétation d'une disposition fiscale découlant d'une analyse du contexte législatif, en l'espèce, la preuve extrinsèque est simplement une preuve additionnelle de la justesse de l'analyse contextuelle déjà entreprise.

Par exemple, dans le cas de Maple Ridge, il y a la preuve par affidavit de M. Thomas Gardner, directeur municipal des services techniques. Cet affidavit indique comment M. Gardner a fait le calcul pour arriver au droit volumétrique de 20 cents par mètre cube: [TRADUCTION] «En calculant le droit de permis recommandé, je visais à représenter aussi exactement que possible les coûts devant être assumés par Maple Ridge relativement aux activités d'enlèvement de terre à Maple Ridge». Dans le cas de Coquitlam, il y a l'affidavit de l'ingénieur municipal, M. Neil Nyberg, qui laisse entendre qu'une réserve spéciale constituée par les droits de permis d'enlèvement de terre était utilisée pour le financement ultérieur des coûts de réglementation. Ces éléments de preuve ont été examinés par le juge Trainor, et non seulement je

Trainor J. stated (at p. 318): “Here the evidence indicates 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”.

I do not wish to be taken to suggest that the position of the municipalities would not improve if the by-laws contained an express reference as to the purpose of the fees. Indeed, during oral argument, a question on this point was directed toward counsel for Maple Ridge, and I infer from the nature of counsel’s response that the municipalities are aware that the absence of such a reference is a weak point in their licensing argument. Properly framed, a purpose statement could provide valuable assistance to a court charged with determining whether an otherwise indirect tax could be considered ancillary to a regulatory scheme. On the other hand, this should not be taken as an invitation to insert self-serving statements in by-laws which do not contain such regulatory schemes, because it is always possible to look behind such statements as part of a colourability analysis.

Finally, the appellants argued that the volumetric fees at issue had the potential to raise funds substantially in excess of the amounts required to cover the costs of regulation, including road repair. Although the point was again disputed in this Court, Trainor J. below suggested that there “is some evidence that considerably more moneys would be received from this volumetric levy than the amount actually required” (p. 318). Like Trainor J., however, I would state that 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. It is easy to imagine reasons for the existence of a so-called “surplus” at any given time. For example, changes

devrais me fier à son interprétation des faits, mais je le fais volontiers. Le juge Trainor a affirmé (à la p. 318): [TRADUCTION] «En l’espèce, la preuve indique une 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.»

b Je ne voudrais pas donner à entendre que, à mon avis, les municipalités ne seraient pas en meilleure position si les règlements renfermaient une mention explicite de l’objet des droits en question. En fait, au cours de la plaidoirie, une question à ce sujet a été posée à l’avocat de Maple Ridge; je déduis de la réponse de l’avocat que les municipalités savent que l’absence de cette mention constitue un point faible de leur argument sur les permis. Bien formulé, un énoncé de l’objet pourrait être fort utile à un tribunal devant déterminer si une taxe, par ailleurs indirecte, pourrait être considérée comme accessoire à un régime de réglementation. Par contre, il ne faudrait pas penser qu’il s’agit d’une invitation à insérer des déclarations intéressées dans des règlements qui ne comportent pas de tels régimes de réglementation, parce que l’on peut toujours examiner le bien-fondé de ces déclarations lorsqu’on analyse s’il y a eu détournement de pouvoir.

Enfin, les appelantes soutiennent que les droits volumétriques en cause risquaient d’entraîner une perception de fonds de beaucoup supérieure aux montants requis pour couvrir les coûts de la réglementation, y compris la réparation des routes. Bien que ce point ait de nouveau été soulevé devant notre Cour, le juge Trainor du tribunal de première instance a affirmé que [TRADUCTION] «des éléments de preuve indiquent que les droits volumétriques généreraient beaucoup plus de fonds que le montant réellement nécessaire» (p. 318). Toutefois, à l’instar du juge Trainor, je préciserais qu’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

in forecasted prices might lead to road repair being over-budgeted, or a municipality might choose not to repair a certain road in order to undertake more extensive repairs or reconstruction at a later date.

Although it might be possible to attack a fee structure demonstrably intended to raise revenue in excess of regulatory needs on constitutional grounds, in this case no evidence of such intention has been proved. On this point, therefore, the municipalities may be given reasonable leeway. In the result, I am of the view that the volumetric levy in this case was intended only to cover the costs of the regulatory scheme, including road repair.

4. Conclusion on Section 92(9) and Indirect Taxation

I conclude that 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. The financial incidents of that scheme 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). On the facts of this case, it is unnecessary to decide whether s. 92(9) would support a power of indirect taxation independent of these other provisions, or whether it would support a similar power capable of raising funds in excess of regulatory expenses. The volumetric fees in s. 930(2) of the *Municipal Act* and the derivative by-laws are *intra vires* the province of British Columbia and the respondent municipalities, respectively.

réglementation, ce qui s'est produit en l'espèce. On peut facilement imaginer des motifs justifiant l'existence d'un présumé «excédent» à un moment donné. Par exemple, un changement dans les prix prévus pourrait faire que les coûts de réparation des routes seront inférieurs au montant prévu dans le budget, ou encore, une municipalité pourrait choisir de ne pas procéder à la réparation d'une route pour lui permettre d'effectuer plus tard des réparations plus importantes ou des travaux de reconstruction.

Bien que l'on puisse, en se fondant sur des motifs constitutionnels, contester une structure de droits visant manifestement à percevoir des recettes supérieures aux coûts de la réglementation, on n'a fourni en l'espèce aucune preuve d'une telle intention. En conséquence, sur ce point, les municipalités peuvent jouir d'une latitude raisonnable. En définitive, je suis d'avis que les droits volumétriques en l'espèce visaient seulement à couvrir les coûts du régime de réglementation, y compris ceux de la réparation des routes.

4. Conclusion relative au par. 92(9) et à la taxation indirecte

Je conclus que, 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. Les répercussions financières de ce régime sont valides 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). Vu les faits de l'espèce, il n'est pas nécessaire de décider si le par. 92(9) permettrait de confirmer un pouvoir de taxation indirecte indépendant de ces autres dispositions, ou encore s'il permettrait de confirmer un pouvoir similaire de perception de recettes excédant les dépenses de réglementation. Les droits volumétriques prévus au par. 930(2) de la *Municipal Act* et les règlements connexes sont *intra vires* de la province de la Colombie-Britannique et des municipalités intimées, respectivement.

B. *Is s. 930(2) of the Municipal Act, to the extent that it authorizes variable fees, within the legislative competence of the province by virtue of s. 92A(4) of the Constitution Act, 1867?*

B. *Le paragraphe 930(2) de la Municipal Act, dans la mesure où il autorise l'imposition de droits variables, relève-t-il de la compétence législative de la province conformément au par. 92A(4) de la Loi constitutionnelle de 1867?*

This Court has repeatedly stated that it is preferable not to engage issues in constitutional cases which do not squarely arise for decision. In *Canadian Pacific Air Lines Ltd.*, *supra*, La Forest J. stated that this approach is "particularly apt in an area as intricate and so fraught with consequences as the constitutional power of taxation" (p. 1154). Since I have found that the volumetric fees are supportable within s. 92 of the *Constitution Act, 1867* without making reference to s. 92A(4), I find it unnecessary to consider arguments relating to that provision, as I mentioned above.

Notre Cour a maintes fois affirmé qu'il est préférable, en matière constitutionnelle, de ne pas engager un débat qui n'est pas carrément nécessaire pour en arriver à une décision. Dans l'arrêt *Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée*, précité, le juge La Forest a affirmé que ce point de vue paraît «particulièrement approprié lorsqu'il s'agit de quelque chose qui est aussi complexe et aussi lourd de conséquences que le pouvoir de taxation conféré par la Constitution» (p. 1154). Puisque j'ai conclu que les droits volumétriques peuvent être justifiés en vertu de l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* sans mentionner le par. 92A(4), j'estime inutile, comme je l'ai déjà mentionné, d'examiner les arguments se rapportant à cette disposition.

C. *If s. 930(2) of the Municipal Act is within the legislative competence of the province to the extent that it authorizes variable fees, are the by-laws nonetheless discriminatory and therefore illegal?*

C. *Si le par. 930(2) de la Municipal Act relève de la compétence législative de la province dans la mesure où il autorise l'imposition de droits variables, les règlements sont-ils néanmoins discriminatoires et, en conséquence, illégaux?*

In two recent decisions, this Court has had occasion to consider the question of what constitutes discrimination in the municipal law sense: *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674, and *R. v. Sharma*, [1993] 1 S.C.R. 650. I do not find it necessary to re-examine the approach taken in those cases. It is sufficient to note that a by-law discriminates illegally when such discrimination is not authorized by enabling legislation. As stated in *Sharma* (at p. 668): "discrimination can only occur where the enabling legislation specifically so provides or where the discrimination is a necessary incident to exercising the power delegated by the province". In a phrase, discrimination may be either expressly or impliedly authorized: see *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, *supra*, at p. 414.

Dans deux arrêts récents, notre Cour a eu l'occasion d'examiner la question de la discrimination au sens du droit municipal: *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674, et *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650. J'estime qu'il n'est pas nécessaire de réexaminer l'analyse adoptée dans ces arrêts. Il suffit de dire qu'un règlement établit une discrimination illégale lorsque cette discrimination n'est pas autorisée par la loi habilitante. Comme notre Cour l'affirme dans l'arrêt *Sharma* (à la p. 668): «il ne saurait y avoir de discrimination que si la loi habilitante le prévoit précisément ou si la discrimination est nécessairement accessoire à l'exercice du pouvoir délégué par la province». En un mot, la discrimination peut être explicitement ou implicitement autorisée: voir l'arrêt *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, précité, à la p. 414.

The appellants argue that s. 930(2) of the *Municipal Act* speaks only to the imposition of

Les appelantes soutiennent que le par. 930(2) de la *Municipal Act* prévoit seulement l'imposition de

volumetric fees. In imposing permit requirements and volumetric fees, however, the appellants argue that the by-laws single out commercial extractors for discriminatory treatment. In each by-law, they point to exceptions made for certain persons and usages. For instance, each by-law makes exceptions for removal which is incidental to development, improvement, or construction activities: Maple Ridge By-law No. 3957-1988, s. 8(b); Coquitlam By-law No. 1841, 1988, s. 4(b). Similar exceptions are made for removal which is incidental to public projects: Maple Ridge s. 8(d); Coquitlam s. 4(d). A particularly significant type of exception is made for those removing less than certain specified volumes of soil: Maple Ridge s. 8(a); Coquitlam s. 4(a). Finally, in Maple Ridge, exceptions are made for any "florist, nurseryman or farmer for use by him on the same parcel of land": s. 8(c).

Counsel for the municipalities made a valiant attempt to link the exception provisions in the by-laws to that part of s. 930(2) of the *Municipal Act* which authorizes the levying of different fees in "different areas of the municipality". In other words, all of the exceptions were alleged to constitute authorized discrimination based upon area rather than upon a distinction between commercial and non-commercial use. This argument has some appeal and may be adequate to support certain exceptions. For example, when considering the exception for florists, farmers, and nurserymen, the exception is linked to the parcel of land upon which the business is operated. In the case of the development, improvement or construction exceptions, it might be similarly possible to link the exceptions to lands specified in relevant permits.

The argument of the municipalities faces serious difficulties, however, with respect to the exception for removing less than specified volumes of soil.

droits volumétriques. Selon elles toutefois, parce qu'ils prévoient des exigences en matière de permis et imposent des droits volumétriques, les règlements sont discriminatoires à l'égard des entreprises commerciales d'extraction. Relativement à chacun des règlements, les appelantes ont fait ressortir les exceptions prévues pour certaines personnes et certains usages. Par exemple, chaque règlement prévoit des exceptions pour l'enlèvement de substances qui est accessoire aux activités d'aménagement, d'amélioration ou de construction: al. 8b) du règlement n° 3957-1988 de Maple Ridge; al. 4b) du règlement n° 1841, 1988 de Coquitlam. Des exceptions similaires sont prévues relativement à l'enlèvement de substances dans le cadre de projets d'intérêt public: al. 8d) du règlement de Maple Ridge; al. 4d) du règlement de Coquitlam. Un type particulièrement important d'exception touche les personnes qui enlèvent moins qu'un certain volume donné de terre: al. 8a) du règlement de Maple Ridge; al. 4a) du règlement de Coquitlam. Enfin, l'al. 8c) du règlement de Maple Ridge prévoit des exceptions pour «un horticulteur, un pépiniériste ou un agriculteur, qui l'utilisera sur place».

L'avocat des municipalités a vaillamment tenté d'établir un lien entre les exceptions prévues dans les règlements et la partie du par. 930(2) de la *Municipal Act* qui autorise l'imposition de droits différents «selon les secteurs de la municipalité». En d'autres termes, on a soutenu que toutes les exceptions constituaient une mesure discriminatoire autorisée, fondée sur le secteur plutôt que sur l'utilisation commerciale ou non commerciale. Cet argument présente un certain attrait et peut être invoqué relativement à certaines exceptions. Par exemple, l'exception pour les horticulteurs, les agriculteurs et les pépiniéristes est liée à la parcelle même de terre où est exploité le commerce. Dans le cas des exceptions ayant trait à des activités d'aménagement, d'amélioration ou de construction, on pourrait également lier ces exceptions aux terrains mentionnés dans les permis en cause.

Toutefois, l'argument des municipalités présente de graves difficultés relativement à l'exception qui existe lorsque la quantité de terre enlevée est infé-

In the case of Maple Ridge By-law No. 3957-1988, it was argued that the exception for removing less than 75 cubic meters of soil was an exception based on area since it is stated in terms relating the removal to “any one parcel of land within the Municipality”: s. 8(a). Notwithstanding that the Coquitlam by-law contains no similar reference to municipal land, I see two serious problems with this argument. First, it entirely ignores that s. 8(a) makes the exception for “Soil removal for other than commercial purposes” (emphasis added). This explicit reference to commercial purposes makes it rather difficult to argue that only area-based discrimination is at issue. Second, accepting that counsel accurately described the practical operation of these by-laws, it is not possible to take advantage of the small-volume exceptions outside a designated area. In other words, the general prohibition against removal of soil from other than designated areas overrides the exception for small-volume removal. The necessary consequence is that commercial and small-volume removers must both operate within designated areas, and it is not possible, for this reason, to argue that any discrimination is area-based.

Although I therefore accept that the by-laws are discriminatory with respect to commercial use rather than with respect to area alone, I nonetheless believe that 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, *Sharma, supra*, makes clear that authorization can be either express or implied as a necessary incident of powers delegated. In this case, as the appellants acknowledge, s. 930(2) clearly authorizes discrimination based on volume. In my view, it is implicit in this authorization that commercial and non-commercial users will be treated differently. I believe that licensing schemes of this kind generally make two kinds of exceptions as a matter of administration. First, there are *de minimis* excep-

rieure à un certain volume. Dans le cas du règlement n° 3957-1988 de Maple Ridge, on a soutenu que l’exception prévue lorsque la quantité de terre enlevée est inférieure à 75 mètres cubes est fondée sur le secteur puisqu’elle est formulée relativement à l’enlèvement «dans une parcelle de terrain de la municipalité»: al. 8a). Nonobstant le fait que le règlement de Coquitlam ne fait aucune mention similaire des terrains municipaux, je suis d’avis que cet argument soulève deux problèmes sérieux. Premièrement, on ne tient aucunement compte du fait que l’al. 8a) établit cette exception pour «l’enlèvement de terre [. . .] à des fins autres que commerciales» (je souligne). Vu cette mention explicite des fins commerciales, il est plutôt difficile de soutenir qu’il est seulement question de discrimination fondée sur un secteur donné. Deuxièmement, si l’on accepte que l’avocat a bien décrit l’application pratique de ces règlements, on ne saurait se prévaloir des exceptions de faible volume à l’extérieur d’un secteur désigné. En d’autres termes, l’interdiction générale d’enlèvement de terre dans tout endroit autre qu’un secteur désigné l’emporte sur l’exception relative à l’enlèvement d’un faible volume de substances. Il s’ensuit nécessairement que les entrepreneurs commerciaux d’extraction et ceux qui n’enlèvent qu’un faible volume doivent œuvrer à l’intérieur d’un secteur désigné et, pour ce motif, on ne peut soutenir qu’il y a discrimination fondée sur le secteur visé.

J’admets, par conséquent, que les règlements établissent une discrimination fondée sur l’utilisation commerciale plutôt que sur le secteur seulement, mais je crois néanmoins que la 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’arrêt *Sharma*, précité, précise clairement que l’autorisation peut être explicite ou implicite à titre d’accessoire nécessaire d’une délégation de pouvoirs. En l’espèce, comme le reconnaissent les appelantes, le par. 930(2) autorise clairement la discrimination fondée sur le volume. À mon avis, il ressort implicitement de cette autorisation que les utilisateurs commerciaux seront traités différemment des utilisateurs non commerciaux. À mon avis, de tels régimes de délivrance de permis

tions implicit in the regulation; neither the province nor the municipalities are properly concerned with every clod of earth lifted by a spade. Second, exceptions are made for non-profitable, incidental, or personal use.

It is my view that the concept of volumetric discrimination is a surrogate for discrimination based upon these other considerations. In enacting s. 930(2), the principal target of the legislature was undoubtedly commercial removal. I believe it is appropriate to consider the rather turbulent history of the *Municipal Act* and by-laws in coming to this conclusion. So doing, like Southin J.A. below, I am led to believe that “the Legislature not only intended to authorize such imposition and exemption but also has used apt words for the purpose” (p. 311). The by-law discriminates based upon the commercial or non-commercial character of removal, but it does so as a necessary incident of the volumetric fee authorization in s. 930(2). Illegal discrimination in the municipal law sense is not present in the by-laws of Maple Ridge or Coquitlam.

D. *If s. 930(2) of the Municipal Act is within the legislative competence of the province to the extent that it authorizes variable fees, does it, on its true construction, authorize variable permit fees?*

As noted already, Trainor J. decided that the unamended version of s. 930 which confronted him was an incomplete response to the decision of this Court in *Kirkpatrick*, *supra*. Taking a strict approach to construction, he held that s. 930(1)(d) authorizes a permit fee for removal, and that s. 930(2) authorizes a volumetric charge for removal. Although he had “no doubt that the object of the legislation . . . was to give municipalities the authority to impose a volumetric or variable permit fee” (p. 314), he found that the contrast between

établissent généralement deux types d’exception à des fins administratives. Premièrement, il y a les exceptions *de minimis* implicites dans le règlement; ni la province ni les municipalités n’ont à se préoccuper de chaque motte de terre qui est déplacée. Deuxièmement, des exceptions sont établies pour les usages à des fins accessoires, personnelles ou non lucratives.

À mon avis, le concept de la discrimination fondée sur le volume est un substitut de la discrimination fondée sur ces autres considérations. En adoptant le par. 930(2), la législature visait indubitablement à réglementer l’enlèvement commercial. Je crois qu’il convient d’examiner l’historique assez turbulent de la *Municipal Act* et des règlements pour arriver à cette conclusion. Ce faisant, à l’instar du juge Southin de la Cour d’appel, je suis porté à croire que [TRADUCTION] «non seulement la législature visait à autoriser l’imposition et les exemptions, mais elle a utilisé les termes appropriés pour le faire» (p. 311). Le règlement établit une discrimination fondée sur le caractère commercial ou non de l’enlèvement, mais il le fait à titre d’accessoire nécessaire de l’autorisation d’imposer des droits volumétriques, visée au par. 930(2). Les règlements de Maple Ridge ou de Coquitlam ne font pas de discrimination illégale au sens du droit municipal.

D. *Si le par. 930(2) de la Municipal Act relève de la compétence législative de la province dans la mesure où il autorise l’imposition de droits variables, autorise-t-il, selon une interprétation juste, l’imposition de droits de permis variables?*

Comme je l’ai déjà fait remarquer, le juge Trainor a décidé que la version non modifiée de l’art. 930 qu’il devait examiner constituait une réaction incomplète à l’arrêt de notre Cour *Kirkpatrick*, précité. Adoptant une interprétation stricte, il a statué que l’al. 930(1)d) autorise un droit de permis d’enlèvement et que le par. 930(2) autorise un droit volumétrique pour l’enlèvement de substances. Il a dit n’avoir [TRADUCTION] «aucun doute que l’objet du texte législatif [. . .] était de conférer aux municipalités le pouvoir d’imposer des droits volumé-

these two provisions meant that the object had not been achieved.

In my opinion, it is not necessary to go much beyond what was stated by the British Columbia Court of Appeal in its review of the Trainor J. decision. Southin J.A. stated (at p. 310) that "to say that the charge can be imposed but it cannot be imposed as part of the permit fee but only as a separate charge is to make a distinction without a difference". In agreeing with this point, I do not mean to suggest that the trial judge wrongly interpreted *Kirkpatrick*, *supra*, since that case did advocate a restrictive approach to the interpretation of a municipal licensing provision. However, as Trainor J. acknowledged, s. 930(2) was a legislative attempt to ensure the municipalities obtained the power which was denied to them as a result of *Kirkpatrick*. Although s. 930(2) may not be a model of responsive drafting, I believe that together with s. 930(1)(d), it is sufficient to authorize a volumetric permit fee.

VI. Conclusion

For the foregoing reasons, I conclude that s. 930(2) of the *Municipal Act* is *intra vires* the province of British Columbia. I further conclude that the by-laws enacted under that section are properly authorized by it. Accordingly, I would dismiss the appeal with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellants: Russell & DuMoulin, Vancouver.

Solicitors for the respondent the Corporation of the District of Coquitlam: Harper Grey Easton, Vancouver.

Solicitors for the respondent the Corporation of the District of Maple Ridge: Ladner Downs, Vancouver.

triques ou variables» (p. 314), et il a conclu que le contraste entre les deux dispositions signifiait que l'objet du texte législatif n'avait pas été réalisé.

À mon avis, il n'est pas nécessaire d'aller beaucoup plus loin que la Cour d'appel de la Colombie-Britannique lorsqu'elle a fait l'examen de la décision du juge Trainor. Le juge Southin (à la p. 310) a dit que [TRADUCTION] «c'est faire une distinction vide de sens que d'affirmer que les frais peuvent être imposés, mais qu'ils ne peuvent faire partie du droit de permis et doivent être imposés à titre de frais distincts seulement». En souscrivant à cette opinion, je ne veux pas dire que le juge de première instance a mal interprété l'arrêt *Kirkpatrick*, précité, puisque cet arrêt préconisait en effet une interprétation restrictive d'un texte municipal ayant trait aux permis. Toutefois, comme le juge Trainor l'a reconnu, le législateur a tenté dans le par. 930(2) d'offrir aux municipalités le pouvoir qui leur était refusé par suite de l'arrêt *Kirkpatrick*. Bien que le par. 930(2) ne constitue peut-être pas un modèle de réaction à une décision judiciaire, je crois que, pris ensemble, ce paragraphe et l'al. 930(1)d) permettent d'autoriser l'imposition d'un droit de permis volumétrique.

VI. Conclusion

Pour les motifs qui précèdent, je conclus que le par. 930(2) de la *Municipal Act* relève de la compétence de la province de la Colombie-Britannique et que les règlements pris en application de ce paragraphe sont bien fondés. Par conséquent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs des appelantes: Russell & DuMoulin, Vancouver.

Procureurs de l'intimée la Corporation du district de Coquitlam: Harper Grey Easton, Vancouver.

Procureurs de l'intimée la Corporation du district de Maple Ridge: Ladner Downs, Vancouver.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Linda J. Wall, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada: Linda J. Wall, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: Michel Y. Hélie, Toronto.

a Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: Michel Y. Hélie, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Monique Rousseau, Ste-Foy.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec: Monique Rousseau, Ste-Foy.

Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: George H. Copley, Victoria.

b Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique: George H. Copley, Victoria.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Alberta: Nolan D. Steed, Edmonton.

c Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta: Nolan D. Steed, Edmonton.