

William Hawrelak (Defendant) Appellant;
and

The City of Edmonton (Plaintiff)
Respondent.

1974: March 27, 28; 1975: March 7.

Present: Laskin C.J. and Judson, Spence, Dickson and de Grandpré JJ.

ON APPEAL FROM THE SUPREME COURT OF
ALBERTA, APPELLATE DIVISION

Municipal law—Mayor of city a major shareholder in building company—Shares sold at enhanced value after adoption by city of replotting programme—Mayor involved in certain land transactions—City's claim to recover gain made upon sale of shares dismissed.

The appellant was elected mayor of the respondent city on October 16, 1963. At that time he was a major shareholder in a company (Sun-Alta Builders Ltd.) which had acquired lands in an area that was annexed to the city in 1961. While he was mayor the appellant was involved in certain transactions, one of which was between Sun-Alta and the city and involved a consent by Sun-Alta to replotting and an agreement to sell some of its land to the city. That transaction cost the appellant his office as mayor as a result of disqualification proceedings taken against him under provincial legislation.

Another transaction involved an attempt by the Chrysler Corporation to acquire certain land owned by the city and to have it rezoned to suit Chrysler's intended use. In order to tempt the city to this end, Chrysler acquired certain lands adjacent to those owned by Sun-Alta, for the purpose of exchanging them for the city's land. The appellant favoured the exchange and, moreover, gave advice to Chrysler on a fresh presentation of its proposal to the city after its first approach had been rebuffed. The transaction came to nought when the city refused to pass the required rezoning by-law, but, thereafter, the city, being desirous of acquiring the Chrysler lands in order to advance its proposed replotting programme, purchased the land from Chrysler. The appellant took no part in the arrangements for the purchase. The city proceeded to adopt the replotting programme at a City Council meeting on November 23, 1964. The appellant did not vote on the question.

William Hawrelak (Défendeur) Appelant;
et

La Ville d'Edmonton (Demanderesse)
Intimée.

1974: le 27 et 28 mars; 1975: le 7 mars.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Judson, Spence, Dickson et de Grandpré.

EN APPEL DE LA DIVISION D'APPEL DE LA COUR
SUPRÈME D'ALBERTA

Droit municipal—Le maire d'une ville est un actionnaire principal d'une compagnie de construction—Actions vendues après que leur valeur eut augmentée suite au programme de relotissement adopté par la ville—Maire impliqué dans certaines transactions foncières—Rejet de la réclamation de la ville visant à recouvrer le profit sur la vente des actions.

Le 16 octobre 1963, l'appelant a été élu maire de la ville intimée. À cette époque, il était un actionnaire principal d'une compagnie (Sun-Alta Builders Ltd.) qui avait acquis des terrains dans une région annexée à la ville en 1961. L'appelant a été impliqué dans certaines transactions lorsqu'il était maire, dont une entre Sun-Alta et la ville qui prévoyait le consentement de Sun-Alta au relotissement et la vente par celle-ci de certains de ses terrains à la ville. Cette transaction a coûté à l'appelant son poste de maire par suite des procédures en destitution intentées contre lui en vertu de la loi provinciale.

Dans une autre transaction, la compagnie Chrysler a tenté d'acquérir un terrain appartenant à la ville et d'obtenir pour celui-ci un nouveau règlement de zonage pour son usage personnel. Afin d'inciter la ville à accepter cette proposition, Chrysler a acquis certains terrains adjacents à ceux de Sun-Alta dans le but de les échanger contre le terrain appartenant à la ville. L'appelant favorisait cet échange et il a même conseillé Chrysler sur une façon nouvelle de présenter sa proposition à la ville après l'échec de la première tentative. Cette transaction a échoué lorsque la ville a refusé d'adopter le règlement de zonage nécessaire, mais, par la suite, la ville a acheté les terrains de Chrysler parce qu'elle désirait aller de l'avant avec son programme de relotissement. L'appelant n'a pas participé aux démarches qui ont abouti à l'achat. La ville a procédé à l'adoption du programme de relotissement au cours de la réunion du Conseil municipal tenue le 23 novembre 1964. L'appelant n'a pas voté sur cette question.

Shortly after the adoption of the replotting programme by the city, the appellant sold his shares in Sun-Alta at a considerable profit over his small original cost. The city sued the appellant for the profits which he thus obtained and for damages. At trial, the city was awarded \$72,197. On appeal, the Appellate Division dismissed the appellant's appeal and allowed the city's counter-appeal, so that judgment against the appellant was increased to \$80,117. The appellant then appealed to this Court.

Held (Dickson and de Grandpré JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Laskin C.J. and Judson J.: There was no statutory basis for the city's claim to recover the gain which the appellant made upon the sale of his Sun-Alta shares, and there was no ground upon which the city could support it under the principles, which it invoked governing the duty of fiduciaries or persons of like character to account for profits made through improper use of position. On the facts of the case, the city's recovery under the judgments below sounded more in simple unjust enrichment than in accountability for breach of fiduciary duty, and there was no basis for the city's claim for recovery even in that aspect. The appellant was not unjustly enriched at the city's expense.

Per Laskin C.J. and Judson and Spence JJ.: The replotting was part of a development which had become the firm policy of the municipality prior to the time the appellant became mayor. That policy had been carried so far as to obtain from Sun-Alta and others their approval of the replotting and their agreement to convey lands making such replotting possible at a price which was a mere fraction of the value of those lands. The proposal for the exchange with the Chrysler Corporation would have made that replotting easier, or caused it to be carried out sooner. Any part the appellant played in furthering that exchange came to naught and the Chrysler lands were purchased by the city after it had full knowledge of the appellant's interest in the Sun-Alta lands adjacent thereto and without the city being in any way forced to carry out the purchase. The respondent simply failed to make out a case to fall within the *Regal (Hastings), Ltd.* line of authorities.

Moreover, even if the appellant by his actions had placed himself in the position where he was required to disgorge a profit, the respondent had not proved that the appellant made any profit as a result of his actions or position.

Peu après l'adoption du programme de relotissement par la ville, l'appelant a vendu ses actions dans Sun-Alta réalisant ainsi un profit considérable par rapport au coût original minime desdites actions. La ville a intenté une action contre l'appelant concernant les profits qu'il avait ainsi réalisés, et pour réclamer des dommages-intérêts. En première instance, la ville s'est vue adjuger la somme de \$72,197. En appel, la Division d'appel a rejeté l'appel de l'appelant et elle a accueilli celui de la ville, portant ainsi à \$80,117 le jugement rendu contre l'appelant. Ce dernier s'est alors pourvu devant cette Cour.

Arrêt (les juges Dickson et de Grandpré étant dissidents): Le pourvoi doit être accueilli.

Le juge en chef Laskin et le juge Judson: Aucune disposition législative ne justifie la réclamation par laquelle la ville cherche à recouvrer le profit que l'appelant a retiré de la vente de ses actions dans Sun-Alta et la ville ne peut étayer cette réclamation en invoquant les principes régissant le devoir des fiduciaires ou des personnes semblables de rendre compte des profits retirés dans l'exercice irrégulier de leurs fonctions. À la lumière des faits du litige, le recouvrement par la ville en vertu des jugements de première instance et d'appel semble découler davantage de l'enrichissement sans cause que de l'obligation de rendre compte pour manquement aux devoirs fiduciaires, mais il n'y a pas non plus sous cet angle de fondement à la réclamation de la ville. L'appelant ne s'est pas indûment enrichi aux dépens de la ville.

Le juge en chef Laskin et les juges Judson et Spence: Le relotissement représentait une étape du plan d'aménagement qui était devenu une politique bien établie de la municipalité avant que l'appelant ne devienne maire. À cette fin, l'on avait obtenu des propriétaires fonciers, dont Sun-Alta, leur accord pour procéder au relotissement et pour céder des terrains, rendant ainsi le relotissement possible à un prix qui ne représentait qu'une faible fraction de la valeur réelle de ces terrains. L'échange proposé avec la compagnie Chrysler aurait facilité ou accéléré ce relotissement. Les démarches de l'appelant pour concrétiser cet échange se sont avérées vaines et les terrains de Chrysler ont été achetés par la ville sans qu'elle y soit obligée d'aucune façon et alors qu'elle était au courant des intérêts de l'appelant dans les terrains de Sun-Alta adjacents à ceux visés par l'achat. L'intimée n'a pas démontré que la jurisprudence représentée par l'arrêt *Regal (Hastings), Ltd.* s'appliquait en l'espèce.

De plus, même si, par ses actes, l'appelant s'est retrouvé dans une situation qui exige qu'il restitue un profit, l'intimée n'a pas démontré que l'appelant a effectivement retiré un profit en raison de ses actes ou de son poste.

Per Dickson and de Grandpré JJ., *dissenting*: At all material times, as found by the Courts below, the appellant had a conflict of interest—(a) his important shareholdings in a company standing to benefit from a replot; (b) his duty to the population of the city, a duty which required that all decisions relating to the replot be taken objectively. The appellant failed to respect his duty to the population.

The concurrent findings of the Courts below that at the time City Council adopted the replotting programme all members of Council were not aware of the appellant's interest in the Sun-Alta lands involved in the replot was based on the evidence and should not be disturbed. Also, on the question of profit, the concurrent findings of the Courts below against the appellant should not be disturbed.

[*Toronto v. Bowes* (1854), 4 Gr. 489, aff'd. 6 Gr. 1, aff'd. 11 Moo. P.C. 463, 14 E.R. 770; *Regal (Hastings), Ltd. v. Gulliver et al.*, [1942] 1 All E.R. 378; *Reading v. The King*, [1948] 2 K.B. 268, distinguished; *Midcon Oil and Gas Ltd. v. New British Dominion Oil Co. Ltd.*, [1958] S.C.R. 314; *Peso Silver Mines Ltd. (N.P.L.) v. Cropper*, [1966] S.C.R. 673, referred to.]

APPEAL from a judgment of the Supreme Court of Alberta, Appellate Division¹, dismissing an appeal from a judgment of Kirby J. Appeal allowed, Dickson and de Grandpré JJ. dissenting.

B. J. MacKinnon, Q.C., and *J. E. Sexton*, for the defendant, appellant.

W. A. McGillivray, Q.C., and *J. W. Rose*, for the plaintiff, respondent.

Judson J. concurred with the judgment delivered by

THE CHIEF JUSTICE—I agree with my brother Spence that this appeal should be allowed and the action dismissed for the reasons he has given. There is, however, another feature of this litigation with which I wish to deal and which equally, if not more emphatically, justifies dismissal of the action. The claim of the city is to recover the gain which the appellant Hawrelak made upon the sale of his shares in Sun-Alta Builders Limited. There is no statutory basis for the claim, and I am unable

Les juges Dickson et de Grandpré, dissidents: A l'époque pertinente, comme les Cours d'instance inférieure l'ont conclu, l'appelant était dans une situation de conflit d'intérêts—a) ses nombreuses actions dans une compagnie assurée d'être avantageée par un relotissement; b) son devoir envers la population de la ville, devoir qui exige que soient prises objectivement toutes les décisions concernant le relotissement. L'appelant a manqué à son devoir envers la population.

Les conclusions concordantes des Cours d'instance inférieure que les membres du Conseil municipal n'étaient pas tous au courant de l'intérêt de l'appelant dans les terrains de Sun-Alta à l'époque où le Conseil a adopté le programme de relotissement sont fondées sur la preuve et ne doivent pas être modifiées. Il en est de même pour les conclusions concordantes portant sur la question de profit.

[Distinction faite avec les arrêts: *Toronto v. Bowes* (1854), 4 Gr. 489, confirmé à 6 Gr. 1, confirmé à 11 Moo. P.C. 463, 14 E.R. 770; *Regal (Hastings), Ltd. v. Gulliver et al.*, [1942] 1 All E.R. 378; *Reading v. The King*, [1948] 2 K.B. 268; arrêts mentionnés: *Midcon Oil and Gas Ltd. c. New British Dominion Oil Co. Ltd.*, [1958] R.C.S. 314; *Peso Silver Mines Ltd. (N.P.L.) c. Cropper*, [1966] R.C.S. 673.]

POURVOI interjeté à l'encontre d'un arrêt de la Division d'appel de la Cour suprême d'Alberta¹ rejetant l'appel d'un jugement du juge Kirby. Pourvoi accueilli, les juges Dickson et de Grandpré étant dissidents.

B. J. MacKinnon c.r., et *J. E. Sexton*, pour le défendeur, appellant.

W. A. McGillivray c.r., et *J. W. Rose*, pour la demanderesse, intimée.

Le juge Judson souscrit au jugement rendu par

LE JUGE EN CHEF—Je suis d'accord avec mon collègue le juge Spence pour accueillir le présent pourvoi et rejeter l'action pour les motifs qu'il a invoqués. Cependant, il y a un autre aspect de ce litige que je désire examiner et qui justifie tout autant, sinon davantage, le rejet de l'action. Par sa réclamation, la ville cherche à recouvrer le profit que l'appelant Hawrelak a retiré de la vente de ses actions dans Sun-Alta Builders Limited. Aucune disposition législative ne saurait justifier cette

¹ [1973] 1 W.W.R. 179, 31 D.L.R. (3d) 498.

¹ [1973] 1 W.W.R. 179, 31 D.L.R. (3d) 498.

to see how the city can support it under the principles, which it invoked, governing the duty of fiduciaries or persons of like character to account for profits made through improper use of position. In short, assuming that the value of Hawrelak's shares in Sun-Alta rose as a result of the city's development or replotting programme respecting the area in which Sun-Alta owned land, there is not, in my opinion, any title in the city in the present case to capture that enhanced value for itself, any more than it could recover from any other owner in the area the increase in value of his land, realized upon a sale thereof, brought about by the municipality's development scheme.

The basis upon which the Courts below held that Hawrelak must account and pay over to the city his gain on the sale of his shares was that while he was mayor he was involved in certain transactions, one between Sun-Alta and the city and a second between Chrysler Corporation and the city, which led to the adoption of a replotting programme by the city, with the consequent enhancement of the value of his shares in Sun-Alta, shares which he sold soon after at a considerable profit over his small original cost.

The transaction between Sun-Alta and the city, formalized on March 12, 1964, and involving a consent to replotting and an agreement to sell land to the city at a price which yielded no profit to Sun-Alta, cost the appellant his office as mayor as a result of disqualification proceedings taken against him under provincial legislation. The Alberta Appellate Division, in its reasons herein, stated that Hawrelak's ouster from office was because he was a party to a contract with the city under which money was payable or under which he had a pecuniary interest. That interest was his major shareholding in Sun-Alta which held an option on land in an area that had been annexed to the city and was marked for replotting.

The Chrysler transaction involved an attempt by Chrysler to acquire certain land owned by the city

réclamation et je ne vois pas comment la ville pourrait l'étayer en invoquant les principes régissant le devoir des fiduciaires ou des personnes semblables de rendre compte des profits retirés dans l'exercice irrégulier de leurs fonctions. Bref, en supposant que l'augmentation de la valeur des actions de Hawrelak dans Sun-Alta résulte du programme d'aménagement ou de relotissement mis sur pied par la ville pour la région où étaient situés les terrains de Sun-Alta, à mon avis, la ville n'a aucun droit en l'espèce à cette augmentation de valeur, pas plus qu'elle pourrait recouvrer de tout autre propriétaire de la région la hausse de la valeur de ses terrains réalisée lors d'une vente et résultant du projet municipal d'aménagement.

Les Cours d'instance inférieure ont décidé que Hawrelak devait rendre compte à la ville et lui restituer son profit sur la vente de ses actions en s'appuyant sur le fait que ce dernier a été impliqué dans certaines transactions lorsqu'il était maire, dont une première entre Sun-Alta et la ville et une seconde entre la compagnie Chrysler et la ville, transactions qui ont incité cette dernière à adopter un programme de relotissement duquel a résulté l'augmentation de la valeur des actions de l'appelant dans Sun-Alta, et qu'il a d'ailleurs vendues peu après, réalisant ainsi un profit considérable par rapport au coût original minime desdites actions.

La transaction du 12 mars 1964 entre Sun-Alta et la ville, qui a donné lieu au relotissement et à la vente à la ville des terrains à un prix qui ne rapportait aucun profit à Sun-Alta, a coûté à l'appelant son poste de maire par suite des procédures en destitution intentées contre lui en vertu de la loi provinciale. Sur ce point, la Division d'appel de l'Alberta a déclaré que Hawrelak a été destitué de ses fonctions parce qu'il était partie à un contrat avec la ville en vertu duquel de l'argent devait être versé ou en vertu duquel il avait un intérêt pécuniaire. Cet intérêt consistait en ses nombreuses actions qu'il détenait dans Sun-Alta qui possédait une option sur des terrains d'une région qui avait été annexée à la ville et qui devait être relotie.

Dans la seconde transaction, Chrysler a tenté d'acquérir un terrain appartenant à la ville et

and to have it rezoned to suit Chrysler's intended use. In order to tempt the city to this end, Chrysler acquired the so-called market garden lands, adjacent to those owned by Sun-Alta, for the purpose of exchanging them for the city's land. Hawrelak was not alone in favouring the exchange but, of course, his interest in Sun-Alta would make his position suspect. Moreover, he had given advice to Chrysler on a fresh presentation of its proposal to the city after its first approach had been rebuffed. The Chrysler transaction came to nought when the city refused to pass the required rezoning by-law, but, thereafter, the city, being desirous of acquiring the market garden lands in order to advance its proposed replotting programme, purchased the land from Chrysler. Hawrelak took no part in the arrangements for the purchase and the trial judge noted that the city did not stand to lose on that purchase. The city was then in possession of all the facts bearing on Sun-Alta's interest in land in the area of the proposed replotting and of Hawrelak's interest in Sun-Alta. Having that full knowledge, it proceeded to adopt the replotting programme at a City Council meeting on November 23, 1964. Hawrelak did not vote on the question and it is not suggested that he influenced adoption of the scheme by Council. Indeed relator proceedings to oust him from office were imminent and were formally launched some three weeks later.

Apart from other considerations touching its claim herein, I fail to see how the Chrysler matter could be an element in the city's claim to take Hawrelak's gain on the sale of his Sun-Alta shares. My brother Spence has dealt so completely with this aspect of the litigation as to make any further observations by me superfluous. The gravamen of the case for the city lies, in my view, in the Sun-Alta transaction with the city, as finally concluded on March 12, 1964 (although initiated before Hawrelak's election as mayor on October 16, 1963) and in the subsequent adoption by the city of its replotting scheme.

d'obtenir pour celui-ci un nouveau règlement de zonage pour son usage personnel. Afin d'inciter la ville à accepter cette proposition, Chrysler a acquis les soi-disant terrains maraîchers, adjacents à ceux de Sun-Alta, dans le but de les échanger contre le terrain appartenant à la ville. Hawrelak n'était pas seul à favoriser cet échange mais, de toute évidence, son intérêt dans Sun-Alta rendrait son attitude suspecte. De plus, il avait conseillé Chrysler sur une façon nouvelle de présenter sa proposition à la ville après l'échec de la première tentative. La transaction avec Chrysler a échoué lorsque la ville a refusé d'adopter le règlement de zonage nécessaire, mais, par la suite, la ville a acheté de Chrysler les terrains maraîchers parce qu'elle désirait aller de l'avant avec son programme de re lotissement. Hawrelak n'a pas participé aux démarches qui ont abouti à l'achat et le juge de première instance a souligné que la ville n'avait rien à perdre lors de cet achat. La ville était alors au courant de tous les faits se rapportant à l'intérêt de Sun-Alta dans les terrains de la région visée par le programme de re lotissement, de même que de l'intérêt de Hawrelak dans Sun-Alta. Connaissant tout cela, la ville a procédé à l'adoption du programme de re lotissement au cours de la réunion du Conseil municipal tenue le 23 novembre 1964. Hawrelak n'a pas voté sur cette question et rien ne laisse à entendre qu'il aurait influencé le Conseil à adopter le projet. En fait, des procédures par quasi-demandeur pour le destituer de ses fonctions étaient alors imminentes et furent formellement instituées environ trois semaines plus tard.

Indépendamment des autres motifs de sa réclamation en l'espèce, je ne vois pas comment l'affaire avec Chrysler peut constituer un élément de la réclamation de la ville en vue de s'approprier les profits qu'a retirés Hawrelak de la vente de ses actions dans Sun-Alta. Mon collègue le juge Spence a examiné cet aspect du litige sous tous ses angles, et c'est pourquoi toute autre remarque de ma part serait superflue. A mon avis, le fond de la cause présentée par la ville porte sur la transaction impliquant Sun-Alta et la ville, telle que finalement conclue le 12 mars 1964 (bien que les premières démarches aient été faites avant que Hawrelak ne soit élu maire le 16 octobre 1963) et sur l'adoption subséquente par la ville de son projet de re lotissement.

The case law upon which the respondent city has relied and which the Courts below applied, such as *Toronto v. Bowes*², are cases in which the faithless fiduciary, where he was obliged to account for a gain, had profited out of a transaction, whether secretly or otherwise, with his principal; or had taken for himself property or a business opportunity which, because of his position in the organization, he had intercepted against the interest of or without the principal's concurrence which would have to be based upon a full disclosure of the facts. Thus, in *Toronto v. Bowes, supra*, a mayor had secretly arranged to purchase at a discount debentures of the city authorized under a by-law which he actively supported. In like cases, whether involving interception and capture of corporate opportunities, as in *Canadian Aero Service Ltd. v. O'Malley*³, or involving even more blatant faithlessness, as in *Zwicker v. Stanbury*⁴, there is no difficulty in finding accountability for the gain, whether or not the deprived corporation or principal proves any loss. The present case would fall within this line of authority if there was any gain involved in the agreement of March 12, 1964, between Sun-Alta and the city.

That, however, is not this case. Hawrelak, as a principal shareholder of Sun-Alta, made no gain out of any transaction between Sun-Alta and the city, unless it can be said that because the replotting programme enhanced the value of his shares and it was a programme to which he lent his support as mayor while not disclosing his interest in the affected land, he must account to the city for the enhanced value of his shares, although the adoption of the replotting scheme was the city's unilateral legislative act, done with full knowledge of all the facts.

Counsel for the city conceded that it would have gone ahead with the replotting scheme in any event. It was, moreover, also part of his submission that there was no accretion in value of the lands in

² (1854), 4 Gr. 489, aff'd. 6 Gr. 1, aff'd. 11 Moo. P.C. 463, 14 E.R. 770.

³ [1974] S.C.R. 592.

⁴ [1953] 2 S.C.R. 438.

Les précédents sur lesquels s'est appuyée l'intimée et que les Cours d'instance inférieure ont appliqués, tel que l'arrêt *Toronto v. Bowes*², sont des affaires qui traitent du fiduciaire malhonnête qui a été contraint de rendre compte d'un profit qu'il avait retiré, secrètement ou non, d'une transaction avec son commettant, ou du fiduciaire malhonnête qui, en raison de son poste au sein de l'organisation, s'était emparé d'un bien ou d'une occasion d'affaire au détriment de l'intérêt de son commettant ou sans son approbation, ce qui aurait nécessité la divulgation de tous les faits. Ainsi, dans *Toronto v. Bowes, précité*, un maire avait secrètement combiné l'achat à rabais d'obligations émises par la ville en vertu d'un règlement qu'il avait activement appuyé. Dans des causes semblables où il est question d'occasions d'affaire qui ont été usurpées, comme dans *Canadian Aero Service Ltd. v. O'Malley*³, ou de cas de malhonnêteté encore plus évidente, comme dans *Zwicker c. Stanbury*⁴, il n'y a aucune difficulté à conclure qu'il faut rendre compte du profit, que la compagnie ou le commettant dépossédé ait réussi ou non à prouver une perte quelconque. Cette jurisprudence s'appliquerait au présent litige si la convention du 12 mars 1964 entre Sun-Alta et la ville avait donné lieu à un profit quelconque.

Cependant, tel n'est pas le cas. Hawrelak, à titre d'actionnaire principal de Sun-Alta, n'a retiré aucun profit d'une transaction entre Sun-Alta et la ville, sauf s'il peut être dit qu'à cause du programme de relotissement qui a augmenté la valeur de ses actions et qu'il a appuyé en sa qualité de maire sans toutefois dévoiler ses intérêts dans le terrain visé, il doit rendre compte à la ville de l'augmentation de la valeur de ses actions, bien que la ville ait unilatéralement adopté par un acte législatif le projet de relotissement tout en étant au courant de tous les faits.

L'avocat de la ville a admis qu'en tout état de cause cette dernière serait allée de l'avant avec le projet de relotissement. De plus, il a admis que la valeur des terrains situés dans la région concernée,

² (1854), 4 Gr. 489, confirmé à 6 Gr. 1, confirmé à 11 Moo. P.C. 463, 14 E.R. 770.

³ [1974] R.C.S. 592.

⁴ [1953] 2 R.C.S. 438.

the affected area until there was an assurance that the replot was going to proceed, and he asserted that this was after the city purchased the market garden lands on November 12, 1964. His position appeared to be that this no more bars the city's claim than a corporation's claim would be barred against a faithless director who used his position to take a business opportunity that was open to the corporation but which it was unable to acquire. The analogy is misleading on at least two counts. First, if the corporation had by proper resolution released the business opportunity, there having been full disclosure, there could be no liability. Here the city acted, not through Hawrelak (who was in any event merely one voice in a chorus of elected representatives) but in proper form and upon full knowledge, and there is no suggestion that its adoption of the replotting scheme was impeachable for want of good faith or otherwise. Second, the line of authority relied upon by the city respecting the obligation to account for gains concerned situations where there was an actual or notional deprivation of a benefit, and not, as here, where it was the city which, in the exercise of a public function, acted for the public advantage, as it saw it, and incidentally added value to private holdings.

On the facts of this case, the city's recovery under the judgments below sounds more in simple unjust enrichment than in accountability for breach of fiduciary duty, and I see no basis for the city's claim for recovery even in that aspect. Hawrelak was not unjustly enriched at the city's expense. There may be ways in which a municipality may capture all or part of the increase in the value of private holdings brought about by its exercise of its public functions, as, for example, by expropriation or by some form of special assessment but not, in my view, by direct action for its recovery (unless, of course, authorized by legislation).

ne s'était accrue que lorsque le relotissement était devenu chose certaine, et selon lui, cette certitude a été acquise seulement après que la ville eut acheté les terrains maraîchers le 12 novembre 1964. A son avis, il semblait que la réclamation de la ville était aussi valable que celle d'une compagnie contre un administrateur malhonnête qui a usé de ses fonctions pour s'emparer d'une occasion d'affaire qui s'offrait à la compagnie mais que celle-ci ne pouvait obtenir. Cette analogie est trompeuse sous au moins deux aspects. Premièrement, si la compagnie avait renoncé à l'occasion d'affaire par une résolution régulière, il ne pourrait y avoir de responsabilité puisqu'il y aurait eu divulgation complète. En l'espèce, la ville a agi, non pas par l'intermédiaire de Hawrelak (qui, de toute façon, n'était qu'une voix dans un groupe de représentants élus) mais régulièrement et en connaissance de cause, et personne ne cherche à attaquer l'adoption du projet de relotissement en invoquant la mauvaise foi ou autrement. Deuxièmement, la jurisprudence invoquée par la ville au regard de l'obligation de rendre compte des profits ne concerne que des situations où la perte d'un avantage était réelle ou théorique, et non des situations comme en l'espèce où la ville, dans l'exercice de son mandat, a agi en fonction de l'intérêt public, tel qu'elle le concevait, et a fait augmenter incidemment la valeur des titres privés.

A la lumière des faits du présent litige, le recouvrement par la ville en vertu des jugements de première instance et d'appel me semble découlé davantage de l'enrichissement sans cause que de l'obligation de rendre compte pour manquement aux devoirs fiduciaires, mais je ne vois pas non plus sous cet angle de fondement à la réclamation de la ville. Hawrelak ne s'est pas indûment enrichi aux dépens de la ville. Il existe sans doute des moyens par lesquels une municipalité peut s'approprier une fraction ou la totalité d'une hausse de la valeur des titres privés qui résulte de l'exercice de son mandat, comme par exemple, par voie d'expropriations ou par l'imposition d'une taxe spéciale mais non, à mon avis, par une action directe pour son recouvrement (sauf, évidemment, si la loi le permet).

There may be a dilemma for a municipality, which has in mind a redevelopment scheme which, if approved, will enhance the value of land in which Council members, directly or indirectly, have an interest. The dilemma, whether to go ahead with the scheme, seen as a public advantage, or to drop it, does not arise, however, if Council members declare their interest and refrain from voting. If they do not, they risk disqualification. The question of good faith of the Council in its enactment of by-laws may become material to their validity, but where the Council knows the facts and, as here, the one interested party, has refrained from voting, I can find no basis upon which the municipality can support a claim to recover that party's ensuing gain.

I would allow the appeal as proposed by my brother Spence.

Judson J. concurred with the judgment delivered by

SPENCE J.—This is an appeal from the judgment of the Appellate Division of the Supreme Court of Alberta, pronounced on November 23, 1972. The respondent, the City of Edmonton, had sued the appellant, William Hawrelak, for profits which he had obtained upon the sale of certain shares in the Sun-Alta Builders Limited and for damages. By the judgment of Kirby J., of the Supreme Court of Alberta, pronounced on February 24, 1972, the respondent City of Edmonton was awarded the sum of \$72,197. Both the present appellant and the present respondent appealed from that judgment to the Appellate Division. By its judgment aforesaid, the appeal of the appellant William Hawrelak was dismissed and the counter-appeal of the respondent City of Edmonton was allowed, so that the judgment against the appellant was increased to the sum of \$80,117.

I find it necessary, in order to outline my opinion upon this appeal, to give a somewhat lengthly and detailed review of the circumstances. In the year 1960, the appellant was a private citizen in the City of Edmonton and negotiated for an option

La municipalité qui a l'intention de présenter un projet de réaménagement qui, s'il est approuvé, augmentera la valeur des terrains dans lesquels certains conseillers ont directement ou indirectement un intérêt, sera peut-être placée devant ce dilemme: ou bien donner suite au projet en le considérant comme d'intérêt public, ou bien l'abandonner. Cependant, ce dilemme ne se présente pas si les conseillers divulguent leurs intérêts et s'abstiennent de voter. S'ils n'agissent pas ainsi, ils risquent la destitution. La question de la bonne foi du Conseil dans l'adoption des règlements peut devenir essentielle à leur validité, mais lorsque le Conseil est au courant des faits, et que la seule partie qui possède un intérêt s'abstient de voter, comme c'est le cas en l'espèce, je ne vois pas comment la municipalité peut fonder une réclamation visant à recouvrer le profit de cette partie.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi comme le propose mon collègue le juge Spence.

Le juge Judson souscrit au jugement rendu par

LE JUGE SPENCE—Le présent pourvoi est interjeté à l'encontre d'un arrêt rendu le 23 novembre 1972 par la Division d'appel de la Cour suprême de l'Alberta. L'intimée, la ville d'Edmonton, avait intenté une action contre l'appelant, William Hawrelak, concernant des profits que ce dernier avait réalisés lors de la vente de certaines actions qu'il détenait dans Sun-Alta Builders Limited, ainsi que pour réclamer des dommages-intérêts. En vertu du jugement rendu le 24 février 1972 par le juge Kirby de la Cour suprême de l'Alberta, la ville d'Edmonton, l'intimée, s'est vue adjuger la somme de \$72,197. L'appelant et l'intimée en cette cause ont tous les deux interjeté appel de ce jugement à la Division d'appel. Dans son arrêt susmentionné, cette dernière a rejeté l'appel de l'appelant William Hawrelak et elle a accueilli celui de la ville d'Edmonton, l'intimée, portant ainsi à \$80,117 le jugement rendu contre l'appelant.

Un examen relativement long et détaillé des circonstances me semble nécessaire pour bien exposer mes motifs en l'espèce. En 1960, l'appelant, un simple résident de la ville d'Edmonton, a négocié une option d'achat sur approximativement

to purchase approximately 67 acres of land in the Town of Beverly, which was immediately to the north-east of the City of Edmonton. This option was assigned by the appellant to a company known as Zeiter Homes Limited in which the appellant held 40 per cent of the shares. The option as executed, from the owner George Gordon Davidson to Zeiter Homes Limited was dated February 3, 1961, and granted an option to purchase the said acreage for the sum of \$125,000. Zeiter Homes Limited later changed its corporate name to Sun-Alta Builders Limited. In August of 1962 Sun-Alta Builders exercised its option and acquired the said lands. The reason for this purchase may be gleaned from a report to the Edmonton City Council, dated November 23, 1964, by the City Commissioners, which report cites in some detail the history of the land dealings of the preceding years.

On p. 5 of that report it is said:

On November 27th, 1961, the Commissioners placed a plan before Council covering the unsubdivided areas in the North East section of the City (including the area that was annexed to the City on December 31st, 1961), on which was indicated the Planning Department's recommendation for the chronological development of the area, the said plan suggesting that the Rundle Heights area be developed during the years 1963-1965. Since 1961 development in the North East of the City has been carried out in conformity with the suggested plan of development so that today the Rundle Heights area is the only large district proposed for 1963-1965 development that has not yet been replotted and served with utilities.

The annexation of the lands in the Town of Beverly, including the 67 acres to which reference thereto has been made, was carried out on December 31, 1961, and, as the City Commissioners pointed out, development had proceeded in that area ever since, so that the Rundle Heights area which included *inter alia* the 67 acres, was the only large district proposed for redevelopment which had not been replotted by 1964. The city, in proceeding with its plans for that development by August of 1963, had progressed to the stage where it had negotiated for the purchase of lands for parks, school sites and like uses in the Rundle Heights from one Samuel Belzberg and from Sun-

67 acres de terrains situés dans la ville de Beverly, sise immédiatement au nord-est de la ville d'Edmonton. L'appelant a cédé cette option à la compagnie Zeiter Homes Limited dans laquelle il détenait 40 pour cent des actions. L'option telle qu'exécutée, du propriétaire George Gordon Davidson à Zeiter Homes Limited était datée du 3 février 1961 et prévoyait une option d'achat sur ladite superficie pour la somme de \$125,000. Plus tard, Zeiter Homes Limited est devenue Sun-Alta Builders Limited. Au mois d'août 1962, Sun-Alta Builders a exercé son option et a acquis lesdits terrains. Le motif de cet achat peut être tiré d'un mémoire du 23 novembre 1964 qui fut déposé devant le Conseil municipal d'Edmonton par les commissaires municipaux. Ce mémoire expose en détail l'historique des transactions foncières des années précédentes.

On peut lire à la p. 5 de ce mémoire:

[TRADUCTION] Le 27 novembre 1961, les commissaires ont déposé devant le Conseil un plan portant sur les terrains à lotir du secteur nord-est de la ville (y compris la région annexée par la Ville le 31 décembre 1961), dans lequel le Service de planification recommandait d'aménager ces terrains suivant un ordre chronologique; on y proposait d'aménager le secteur Rundle Heights durant les années 1963 à 1965. Depuis 1961, l'aménagement du nord-est de la ville s'est effectué conformément au plan d'aménagement de sorte qu'aujourd'hui le secteur Rundle Heights est le seul grand district qui devait être aménagé de 1963 à 1965 et qui n'a pas encore été reloté ni desservi par les services publics.

Les terrains appartenant à la ville de Beverly, y compris les 67 acres mentionnées précédemment, ont été annexés le 31 décembre 1961 et, comme l'ont souligné les commissaires municipaux, cette région était en voie d'aménagement depuis cette date, de sorte que la région de Rundle Heights, qui comprenait entre autres les 67 acres, était le seul grand district dont le réaménagement était prévu sans toutefois avoir fait l'objet d'un relotissement en 1964. Selon l'échéancier, cet aménagement devait commencer au mois d'août 1963; c'est pourquoi la ville en était déjà à l'étape des négociations avec Samuel Belzberg et Sun-Alta Builders Limited pour l'achat de terrains à Rundle Heights à des

Alta Builders Limited. The purchase of such lands was carried out at the price of \$600 per acre. By exercise of the option first referred to the appellant Hawrelak had paid \$125,000 for 67 acres so \$600 per acre would seem to be a very low price. This was explained by the appellant and other witnesses as being the result of the city's demand so that the city would proceed with the redevelopment of the Rundle Heights area. Although the arrangement for the purchase of Sun-Alta Builders Limited lands was all settled by August of 1963, the actual contract whereby Sun-Alta agreed to convey the lands and also to consent to the replotting of the area, is dated March 12, 1964. I shall refer hereafter to the executions thereof. On October 16, 1963, the appellant was elected to the office of mayor of the City of Edmonton.

The Chrysler Corporation desired to obtain from the City of Edmonton lands which the city owned at the corner of 142nd Street and 111th Avenue so that it might at some time thereafter construct on the said land a retail automobile distributor building. The Chrysler Corporation, however, were not prepared to commence the building immediately upon acquiring the said lands and it was the city's policy that a commitment to commence a building within six months after acquirement must be demanded from any purchaser of lands from the city. That commitment could not be extended for more than 12 months. When the City of Edmonton held fast to its policy of demanding such a building commitment, the Chrysler Corporation refused to make such an agreement and Donald Crawshaw, a real estate agent with Hoosan and Company Realtors, conceived the device of having the Chrysler Corporation acquire other lands which the City of Edmonton desired to obtain and then exchanging those lands for the city's lot at 142nd Street and 111th Avenue, thereby avoiding the requirement of a building commitment. Crawshaw obtained information as to various properties which the city desired to obtain for its development schemes and settled on one piece of land which, throughout the course of this litigation, has been referred to as the market garden lands. Those lands were in the Rundle Heights area and were, in fact, immediately adjacent to the lands owned by Sun-Alta Build-

fins récréatives, scolaires et à d'autres fins semblables. Le prix d'achat de ces terrains fut de \$600 l'acre. En exerçant son option, l'appelant Hawrelak avait payé \$125,000 pour les 67 acres; ainsi, la somme de \$600 l'acre nous apparaît très faible. L'appelant et d'autres témoins ont expliqué que cette situation était due à la demande de la ville qui désirait aller de l'avant avec le réaménagement de la région de Rundle Heights. Même si la convention visant l'achat des terrains de Sun-Alta Builders Limited avait été réglée au mois d'août 1963, le contrat en vertu duquel Sun-Alta a effectivement convenu de céder les terrains et de consentir au relotissement est daté du 12 mars 1964. C'est à la signature de ce contrat que je me référerai ci-après. Le 16 octobre 1963, l'appelant était élu maire de la ville d'Edmonton.

La compagnie Chrysler désirait obtenir de la ville d'Edmonton les terrains de cette dernière situés à l'intersection de la 142^{ième} rue et de la 111^{ième} avenue et destinés à la construction d'un établissement pour un de ses concessionnaires. Cependant, la compagnie Chrysler n'était pas disposée à commencer les travaux de construction immédiatement après l'acquisition desdits terrains même si les directives municipales prévoient que la ville devait obtenir de tout acquéreur de terrains un engagement à commencer les travaux de construction dans un délai de six mois de la date d'acquisition. Ce délai ne pouvait être prorogé au-delà de douze mois. Lorsque la ville d'Edmonton a exigé de la compagnie Chrysler cet engagement à construire, cette dernière a refusé de s'engager. C'est alors que Donald Crawshaw, un courtier en immeuble de Hoosan and Company Realtors, a proposé que la compagnie Chrysler acquière d'autres terrains que la ville d'Edmonton désirait obtenir, puis qu'elle échange ces terrains contre celui situé à l'angle de la 142^{ième} rue et de la 111^{ième} avenue, évitant ainsi l'obligation de construire. Crawshaw se renseigna sur les diverses propriétés que la ville désirait acquérir pour ses projets d'aménagement et son choix se posa sur un terrain qui, tout au long du présent litige, a été désigné sous l'appellation de terrains maraîchers. Ces terrains étaient situés dans la région de Rundle Heights et étaient, en fait, adjacents aux terrains qui appartenaient à Sun-Alta Builders

ers Limited. Chrysler Corporation took an option on those lands for the sum of \$92,000 and offered to exchange them for the city's building lot, putting a valuation of only \$69,960 on the lands and paying the balance of some \$48,000 in cash. J.R. Warner, head of the Land Department of the City of Edmonton, in a memorandum to the City Commissioners dated October 10, 1963, outlined this transaction in exact detail. It was significant that it hinged on two particular conditions. Firstly, that no building commitment would be required from the Chrysler Corporation as to the city-owned lot, and secondly, that the city-owned lot would have to be rezoned to permit a retail automobile dealership with outside vehicle display. This report was in the hands of Mr. D. B. Menzies, the Chairman of the City Commissioners, until it was made the subject of a report to council on November 12, 1963. It will be noted that between the date of Warner's report and this last report to Council, the appellant had been elected mayor of the city and, as such, became a member of the City Commissioners. The report dated November 12, of course, stressed the fact that the acquirement of the market garden lands would make possible the registering of a new residential subdivision plan and make available badly needed property for the two school boards and for park lands. The appellant William Hawrelak signed that report. The appellant testified that he did not then, or for many months thereafter, know that the market garden lands which it was proposed that the city should acquire in exchange for its lot at 142nd Street and 111th Avenue, were immediately adjacent to the Sun-Alta Builders Limited lands and that therefore the development plot would eventually include the latter land. There has been much debate on the appellant's knowledge, or lack of knowledge, of this fact for reasons which I shall give in detail later. I am of the opinion that that is unimportant. I repeat here that the proposal for the replotting of the Sun-Alta and Belzberg lands had been settled in August of 1963, and that it had been arranged at that time that Sun-Alta would convey some acres of its lands to the city for \$600 per acre. That was, of course, months before the appellant was elected mayor. At the meeting of November 12, 1963, the exchange was approved in principle.

Limited. La compagnie Chrysler a obtenu une option sur ces terrains pour la somme de \$92,000 et elle les a offerts à la ville en retour de son terrain. La compagnie a attribué à ses terrains la valeur de \$69,960 seulement et elle a payé comptant le solde d'environ \$48,000. Dans une note de service datée du 10 octobre 1963 et adressée aux commissaires municipaux, J. R. Warner, le directeur du Service d'administration des biens-fonds de la ville d'Edmonton, a décrit les moindres détails de cette transaction. Il est important de noter que cette transaction est fondée sur deux stipulations précises. Premièrement, au regard du terrain appartenant à la ville, aucun engagement à construire ne sera exigé de la compagnie Chrysler, et deuxièmement, l'adoption d'un nouveau règlement de zonage sera nécessaire pour ce terrain afin de permettre au futur cessionnaire de mettre ses automobiles en montre à l'extérieur. M. D. B. Menzies, le président des commissaires municipaux, a conservé cette note de service jusqu'au 12 novembre 1963 alors qu'elle fit l'objet d'un mémoire soumis au Conseil. Il convient de mentionner que, durant la période comprise entre la date de la note de service de Warner et la date dudit mémoire soumis au Conseil l'appelant a été élu maire de la ville et, à ce titre, est devenu un des commissaires municipaux. Le mémoire du 12 novembre a naturellement fait valoir que l'acquisition des terrains maraîchers rendrait possible le dépôt d'un nouveau plan de lotissement résidentiel et satisferait aux besoins urgents de terrains pour l'aménagement de deux écoles et d'un parc. L'appelant William Hawrelak a signé ce mémoire. Ce dernier a témoigné qu'il ne savait pas à ce moment-là, ni pour plusieurs mois à venir, que les terrains maraîchers que la ville se proposait d'acquérir en retour de son terrain situé à l'angle de la 142^{ème} rue et de la 111^{ème} avenue étaient adjacents aux terrains de Sun-Alta Builders Limited et que, par conséquent, le relotissement engloberait finalement ces derniers terrains. Cette affirmation de l'appelant a été très fortement discutée pour les motifs que j'exposerai plus loin. Mais, à mon avis, cette question est sans importance. Je répète ici que le projet de relotissement des terrains de Sun-Alta et de Belzberg avait été réglé au mois d'août 1963, et qu'il avait été prévu à cette époque que Sun-Alta céde-

The appellant was not present at that meeting. The City Council, however, on December 19, 1963, refused the redevelopment permit for the city-owned land. On December 30, 1963, the appellant conferred with Mr. Cameron Steer, who was then acting as the solicitor for the Chrysler Corporation, and with Mr. Crawshaw the realtor, and advised them that when the matter came back to Council, they should make a more attractive presentation of their proposal. This advice was followed by the representatives of Chrysler Corporation and on January 27, 1964, at a subsequent meeting of Council, the redevelopment plan was approved. The appellant was present at that meeting. Two days later, on January 29, the Chrysler Corporation exercised its option to obtain title to the market garden lands.

As I have pointed out, more than the redevelopment permit was necessary before Chrysler Corporation could erect on the city lot a retail automobile distributors building. A rezoning was required. That rezoning was the subject of By-law 2512 which came before Council of the City of Edmonton and received two readings. Opposition to such rezoning, however, gathered weight. Local residents objected to the intrusion into a residential area of a commercial building and the Alberta Teachers Association, which owned and occupied a nearby building, was most adamant in its opposition. The matter was referred back to the By-law Committee again and it was considered by the By-law Committee on June 18, 1964, and referred back to Council without recommendation. At a meeting of the City Council held on June 29, 1964, the City Commissioners submitted a long and detailed report dealing with the exchange and included a chronological report. At the meeting considering both By-law 2512 as to the rezoning of the city lot at 142nd Street and 111th Avenue and the proposed replot of the Rundle Heights area, the minutes noted that Mayor Hawrelak stated that he was a director of Sun-Alta Builders who owned land in the proposed replot. He did not vote

rait une certaine partie de ses terrains à la ville au prix de \$600 l'acre. Bien sûr, cela s'est passé bien avant que l'appelant ne soit élu maire. À la réunion du 12 novembre 1963, l'échange a été approuvé en principe. L'appelant n'a pas assisté à cette réunion. Cependant, le 19 décembre 1963, le Conseil municipal a refusé de délivrer le permis de réaménagement du terrain qui appartenait à la ville. Le 30 décembre 1963, l'appelant a conféré avec M. Cameron Steer, qui agissait alors à titre de conseiller juridique pour la compagnie Chrysler, et avec M. Crawshaw, le courtier en immeuble, et il leur a conseillé de présenter leur projet de façon plus attrayante lorsque l'affaire reviendra devant le Conseil. Les représentants de la compagnie Chrysler ont donné suite à cette suggestion et le 27 janvier 1964, lors d'une réunion subséquente du Conseil, le plan de réaménagement a été approuvé. L'appelant était présent à cette réunion. Deux jours plus tard, soit le 29 janvier, la compagnie Chrysler a exercé son option en vue d'obtenir le titre des terrains maraîchers.

Comme je l'ai signalé, le permis de réaménagement ne suffisait pas à autoriser la compagnie Chrysler à construire sur le terrain de la ville un établissement commercial pour un de ses concessionnaires d'automobiles. Un nouveau zonage était aussi nécessaire. Ce nouveau zonage fit l'objet du règlement municipal 2512 qui fut déposé devant le Conseil de la ville d'Edmonton où il reçut deux lectures. Cependant, ce nouveau zonage donna lieu à une opposition grandissante. Les résidents du secteur concerné se sont opposés à l'intrusion d'un établissement commercial dans un quartier résidentiel et l'Association des enseignants de l'Alberta, qui possédait et occupait un édifice avoisinant, a adopté une position des plus intransigeantes. Toute cette affaire fut de nouveau renvoyée au Comité sur les règlements qui l'étudia le 18 juin 1964 pour finalement la renvoyer au Conseil sans recommandation. À la réunion du Conseil municipal tenue le 29 juin 1964, les commissaires municipaux ont déposé un long mémoire sur l'échange de terrains et dans lequel était inséré un compte-rendu chronologique. Comme nous l'indique le procès-verbal de la réunion où furent étudiés le règlement municipal 2512 portant sur le nouveau zonage relatif au terrain de la ville situé à

in regard to this matter. By-law 2512 was not read a third time and, therefore, of course, was not enacted. Later, it was struck off the agenda and filed. The device conceived by Mr. Crawshaw, therefore, had failed and at this point the city was left the owner of the lot at 142nd Street and 111th Avenue, and the Chrysler Corporation Limited was the owner of the market garden lands. The possibility that the transaction would fail to get Council support had been considered and the By-law Committee had requested that the city solicitor report on the legal position of the city in reference to the Chrysler Corporation in such event. The city solicitor made such a report under date of June 22, 1964. Two paragraphs of that report read:

Should Bylaw No. 2512 not be read a third time and finally passed I can see no means by which the City can be required in law to make Lot 1 available as a new car dealership site because of the express statement of the applicant company that it cannot agree to bind itself to act by changing its Development Permit into a Building Permit and by building on the site within 18 months or less after 28th January, 1964.

It follows, of course, that if for these reasons the Chrysler Corporation cannot proceed on Lot 1, it has no obligation to make available to the City all or any part of the parcel of 11.2 acres in the former Town of Beverly that the City wishes to buy for school and park purposes. It delivered, in trust, to the City Land Department on April 9th, 1964, the transfer for this land but the City has taken no steps to register the transfer.

Therefore, as of the date of the meeting of Council on June 29th, the members of Council knew that the city, in the opinion of its solicitor, would not make itself liable to the Chrysler Corporation for damages if it failed to carry out the proposed

l'angle de la 142^{ième} rue et de la 111^{ième} avenue et le projet de relotissement de la région de Rundle Heights, le maire Hawrelak a déclaré qu'il était un des directeurs de Sun-Alta Builders qui possédait des terrains visés par le projet de relotissement. Il s'est abstenu de voter sur ce sujet. Le règlement municipal 2512 n'a pas été présenté en troisième lecture de sorte qu'il n'a pu être mis en vigueur. Plus tard, il a été rayé de l'ordre du jour puis classé. Ainsi, le stratagème imaginé par M. Crawshaw n'avait donc pas réussi et, à ce moment, la ville était toujours propriétaire du terrain situé à l'angle de la 142^{ième} rue et de la 111^{ième} avenue, tandis que la compagnie Chrysler possédait toujours les terrains maraîchers. La possibilité que le Conseil n'approuve pas la transaction avait été envisagée; c'est pourquoi le Comité sur les règlements avait demandé au conseiller juridique de la ville de faire rapport sur la situation de droit dans laquelle se trouverait la ville vis-à-vis de la compagnie Chrysler advenant une telle éventualité. Le 22 juin 1964, le conseiller juridique de la ville a déposé son rapport. Je cite ici deux paragraphes de ce rapport:

[TRADUCTION] Si le règlement municipal N° 2512 n'est pas présenté en troisième lecture et, par conséquent, n'est pas adopté, je ne vois aucun moyen par lequel la Ville pourrait être légalement tenue de rendre le lot N° 1 disponible comme emplacement pour l'établissement d'un concessionnaire d'automobiles neuves, à cause de la déclaration expresse de la compagnie requérante selon laquelle elle ne peut pas s'engager à changer son permis d'aménagement en un permis de construction et à ériger une construction sur l'emplacement dans un délai de 18 mois à compter du 28 janvier 1964.

Naturellement, il s'ensuit évidemment que si la compagnie Chrysler ne peut obtenir le lot N° 1, elle n'est d'aucune façon obligée de céder à la ville toute partie des 11.2 acres de l'ancienne ville de Beverly que la Ville désire acheter à des fins récréatives et scolaires. Le 9 avril 1964, la compagnie a délivré, en fiducie, l'acte de cession au Service d'administration des biens-fonds, mais la Ville n'a fait aucune démarche pour enregistrer cet acte de cession.

Par conséquent, à la date de la réunion du Conseil le 29 juin, les membres du Conseil savaient que la ville, selon l'avis de son conseiller juridique, ne serait pas tenue envers la compagnie Chrysler de payer des dommages-intérêts si elle ne donnait pas

exchange. Three days after the date of that report, *i.e.*, on June 25, 1964, the city solicitor wrote to Messrs. Milner, Steer and Company, solicitors for Chrysler. That letter is of some considerable interest and I quote it in full:

Dear Mr. Steer:

Speaking as a member of the Municipal Planning Commission which supported the proposal to create a C-2 site at the South West corner of 142nd Street and 111th Avenue, I am hopeful that the zoning will take place. However, as City Solicitor, I am concerned as to whether if, for any reasons, the Chrysler development at the above site is now allowed, the parcel of 11.2 acres now owned by your client and located in the former Town of Beverly will be available to the City. As you know, the City wishes to buy this 11.2 acres for school and park purposes and if the site cannot be bought the proposed subdivision plan for the area may be delayed.

We discussed this matter on Thursday, June 25th and you indicated to me that you thought it probable that the Chrysler Corporation would be prepared to sell the 11.2 acres to the City whether or not the West Glenora parcel became available to your clients for development. If it is possible I would very much like to know by the afternoon of Monday, June 29th, just what is the position of Chrysler respecting the 11.2 acres that the City wishes to purchase should the proposed exchange involving the West Glenora property be frustrated for any reason.

It elicited a reply, dated June 29, the very date of the meeting at which the exchange had been effectively refused. I quote the operative paragraph of that reply:

Chrysler Canada Ltd. has now given us instructions as to its wishes in the eventuality that this land exchange should not be completed. Speaking without prejudice to whatever rights Chrysler Canada Ltd. has or may have the Company has instructed us to advise that its sole and only purpose in acquiring the land it now holds in Beverley was for the purpose of this land exchange. Accordingly, should the exchange not be completed the Company wants to and will turn this Beverley land over to the City of Edmonton at the Company's cost plus its expenses including solicitor's fees.

suite à l'échange de terrains proposé. Trois jours après la date de ce rapport, c'est-à-dire le 25 juin 1964, le conseiller juridique de la ville a écrit une lettre aux avocats de Chrysler, Milner, Steer and Company. Cette lettre est fort intéressante et je la cite intégralement:

[TRADUCTION]

Cher M. Steer,

À titre de membre de la Commission de planification municipale qui a appuyé la proposition visant à créer un emplacement C-2 à l'intersection sud-ouest de la 142^e rue et de la 111^e avenue, je me permets d'exprimer l'espoir que le nouveau zonage sera adopté. Cependant, à titre de conseiller juridique de la Ville, je me demande si le terrain de 11.2 acres que possède présentement votre cliente et qui est situé dans l'ancienne ville de Beverly sera toujours à la disposition de la Ville si, pour une raison ou pour une autre, l'aménagement projeté par la compagnie Chrysler pour l'emplacement susmentionné était maintenant autorisé. Comme vous le savez, la Ville désire acheter ces 11.2 acres à des fins récréatives et scolaires et si cet achat ne peut se concrétiser, le plan de lotissement proposé pour la région pourrait être retardé.

Lorsque, jeudi le 25 juin, nous avons discuté de cette affaire, vous m'avez indiqué que, selon vous, il était probable que la compagnie Chrysler serait disposée à vendre les 11.2 acres à la Ville, peu importe si votre cliente pouvait disposer du terrain de West Glenora. Si cela était possible, je désirerais connaître, au plus tard lundi après-midi le 29 juin, la position exacte de la compagnie Chrysler concernant les 11.2 acres que la Ville désire acheter, advenant l'échec de l'échange proposé impliquant le terrain de West Glenora.

La réponse à cette lettre était datée du 29 juin, soit la date de la réunion au cours de laquelle l'échange a effectivement été rejeté. Je cite ici l'essentiel de cette réponse:

[TRADUCTION] Chrysler Canada Ltée nous a communiqué les directives à suivre advenant l'échec de cet échange de terrains. Sans porter atteinte aux droits présents ou éventuels de la compagnie, Chrysler Canada Ltée désire que nous vous informions qu'elle a acquis les terrains situés à Beverly uniquement aux fins de cet échange de terrains. Par conséquent, advenant l'impossibilité de réaliser cet échange, la compagnie a l'intention de remettre à la ville d'Edmonton les terrains situés à Beverly au prix coûtant majoré des frais, y compris les honoraires d'avocat.

The later letter from Messrs. Milner, Steer to the Mayor and Commissioners of the City of Edmonton, dated July 21st, included the paragraph:

The result of Council's decision is that Chrysler has put out the money necessary to purchase the Beverly land and has incurred expenses in so doing and the Company is of the view that the City should now take the Beverly lands and reimburse the Company for these expenditures.

The expenditures were set out in detail in that letter, totalling \$94,702.15, and throughout the litigation it has been said that the city, when they acted on that letter and did acquire the Beverly lands, were doing so as a result of a moral, if not a legal, liability. In my view the documents exhibit the complete fallacy of that position. The city solicitor had made a report prior to the breakdown of the exchange, that the city was under no legal liability to the Chrysler Corporation. Three days later the city solicitor had written to the solicitors for the Chrysler Corporation stressing that the city desired the very lands which were the subject of the exchange and which adjoined immediately the Sun-Alta Builders Limited lands. On the very day when the city council with complete knowledge of the fact that the market garden lands adjoined the Sun-Alta Builders Limited lands refused to carry out the exchange, the solicitor for the Chrysler Corporation informed the city solicitor that the Chrysler Corporation were ready to convey to the city the market garden lands at Chrysler Corporation's exact cost. To put it shortly, the subsequent completion of that deal whereby the city acquired these market garden lands was not the result of any feeling that the city had at least a moral responsibility to the Chrysler Corporation, but was an ordinary step in obtaining the lands which the city had needed since the year 1961, and which the city had been moving steadily toward acquiring for instance, by in August 1963, having obtained Belzberg's and Sun-Alta's consent to this very replotting and to agreeing to convey some acres of these lands at the ridiculous price of \$600 per acre.

Le paragraphe suivant est extrait d'une lettre datée du 21 juillet et adressée par messieurs Milner et Steer au maire et aux commissaires de la ville d'Edmonton:

[TRADUCTION] Il découle de la décision du Conseil que la compagnie Chrysler a déboursé la somme nécessaire à l'achat des terrains situés à Beverly et qu'elle a encouru des frais incidents à cet achat; ainsi, la compagnie est d'avis que la Ville devrait maintenant prendre les terrains situés à Beverly et rembourser à la compagnie les sommes que cette dernière a dépensées.

Les dépenses qu'exposait en détails cette lettre se chiffraient à \$94,702.15, et tout au long du litige, on a prétendu que la ville, en donnant suite à cette lettre et en achetant les terrains situés à Beverly, avait agi ainsi parce qu'elle se reconnaissait liée moralement, sinon légalement. A mon avis, les documents mis en preuve reflètent le sophisme de cette prétention. Selon le rapport soumis par le conseiller juridique de la ville avant l'échec de l'échange, la ville n'était aucunement liée envers la compagnie Chrysler. Trois jours plus tard, le conseiller juridique de la ville écrivait aux avocats de la compagnie Chrysler pour leur indiquer que la ville désirait acquérir les terrains qui étaient effectivement visés par l'échange et qui étaient adjacents aux terrains de Sun-Alta Builders Limited. La journée même où le Conseil municipal a refusé de réaliser l'échange, tout en sachant que les terrains maraîchers étaient adjacents aux terrains de Sun-Alta Builders Limited, l'avocat de la compagnie Chrysler a informé le conseiller juridique de la ville que sa cliente était disposée à céder à la ville les terrains maraîchers au prix coûtant. En résumé, la conclusion subséquente de cette transaction, par laquelle la ville a acquis lesdits terrains maraîchers, ne résulte pas de l'impression que la ville était tout au moins moralement obligée envers la compagnie Chrysler, mais elle était plutôt une étape normale vers l'acquisition des terrains dont la ville avait besoin depuis 1961 et qu'elle a cherché à acquérir graduellement par diverses démarches comme celle du mois d'août 1963 quand elle a obtenu l'assentiment de Belzberg et de Sun-Alta au présent relotissement ainsi que leur consentement à lui céder une certaine partie de ces terrains au prix dérisoire de \$600 l'acre.

I return to that transaction whereby Sun-Alta Builders Limited consented to the replotting and agreed to convey lands to the City of Edmonton at the rate of \$600 per acre. As I have already said, the agreement had been made firmly in August of 1963. Mr. Zeiter, the appellant's fellow shareholder in Sun-Alta Builders Limited, testified that in early 1963 the company received from the city a plan of how the replot would deal with the lands of Sun-Alta and that at that time he was told by the city officials that his company would have to sell part of the land to the city for parks and they were offering \$500 per acre. In view of the cost to him of the lands to which I have already referred, he regarded that valuation as foolish, and after conferring with Mr. Belzberg, they had agreed to accept \$600 per acre. At trial Exhibit 44 was produced. It was a plan dated July 1963 showing the replotting of the Sun-Alta lands. At trial Exhibit 46 was produced being written notes made by Mr. Clarke of the Edmonton Land Department, dated August 1, 1963, outlining his conference with Mr. Zeiter, and which included the reference, *inter alia*, to the \$600 per acre for a total of \$9,350 for lands which would have to be conveyed to the city and a compensation which was described as being for "under allocation" at \$6,666 per acre.

Mr. Zeiter testified that that concluded his negotiation with the city and nothing more occurred until February or early March, when he received from the city for execution an agreement between the City of Edmonton on the first part, and George Gordon Davidson, the vendor of the lands to Sun-Alta of the second part, and the said Sun-Alta Builders Limited of the third part. At that time the appellant was absent in Hawaii and Mr. Zeiter testified he telephoned to the appellant and asked whether he, Zeiter, should execute on behalf of the company, but that the appellant insisted that the document await his personal execution so that there could be no allegation that he, the appellant, was attempting in any way to hide his connection with Sun-Alta Builders Limited and

Je reviens maintenant à la transaction par laquelle Sun-Alta Builders Limited a donné son assentiment au relotissement ainsi que son consentement à céder des terrains à la ville d'Edmonton au prix de \$600 l'acre. Comme je l'ai déjà mentionné, cette entente était intervenue au mois d'août 1963. M. Zeiter, coactionnaire avec l'appellant dans Sun-Alta Builders Limited, a témoigné qu'au début de 1963 la compagnie avait reçu de la ville un plan qui indiquait comment serait effectué le relotissement des terrains de Sun-Alta, et qu'à cette époque, des fonctionnaires municipaux lui ont dit que sa compagnie aurait à vendre une partie de ses terrains à la ville qui désirait y aménager des parcs et qu'ils étaient disposés à offrir un montant de \$500 l'acre. Compte tenu du prix que lui avaient coûté les terrains et que j'ai mentionné précédemment, il a qualifié cette évaluation de ridicule, et après en avoir discuté avec M. Belzberg, ils ont convenu d'accepter un montant de \$600 l'acre. Au cours du procès, la pièce 44 a été déposée. Il s'agit d'un plan, en date du mois de juillet 1963, qui portait sur le relotissement des terrains de Sun-Alta. La pièce 46 a été déposée au procès et elle consistait en des notes manuscrites de M. Clarke du Service d'administration des biens-fonds de la ville d'Edmonton, datées du 1^{er} août 1963, qui relataient sa rencontre avec M. Zeiter et qui mentionnaient entre autres la somme de \$600 l'acre et un total de \$9,350 pour les terrains qui devraient être cédés à la ville, ainsi qu'une indemnité à être adjugée à \$6,666 l'acre.

M. Zeiter a témoigné que ses négociations avec la ville se sont arrêtées là et qu'elles en sont restées à ce point mort jusqu'en février ou début mars quand la ville lui a demandé de signer une convention qui mettait en cause la ville d'Edmonton de première part, le vendeur des terrains à Sun-Alta de deuxième part, et ladite Sun-Alta Builders Limited de troisième part. A cette époque, l'appellant se trouvait à Hawaii et M. Zeiter a témoigné qu'il a téléphoné à ce dernier pour lui demander si lui, Zeiter, devait signer la convention au nom de la compagnie, mais l'appellant a insisté pour signer personnellement le document afin qu'on ne puisse alléguer que lui, l'appellant, tentait par tous les moyens de garder secret les intérêts qu'il possédait dans Sun-Alta Builders Limited et dans le droit de

ownership of the land in question. The appellant then executed the document under date of March 12, 1964. The appellant testified that many months later the document came on his desk in the mayor's office for his execution as mayor, and that he directed that the document be returned to the municipal officer and that it be brought into Council so again his, the appellant's position, could be clearly revealed. The appellant then left the city and during his absence, and without any instructions from him, so the appellant testified, the document was executed on behalf of the city by William Mitchell, the acting mayor. This circumstance gave rise to the action of *R. ex rel. Anderson v. Hawrelak* which was an action by a ratepayer to declare the appellant be disqualified from holding office.

Under s. 97 of the *City Act* of the Province of Alberta a person who is a party to a subsisting contract with the city was not eligible to be elected mayor or member of the Council, or entitled to sit on or vote thereon and by s. 98 1(a) (1) that prohibition extended to persons who hold more than 25 per cent of the issued stock of a corporation. Since the document was actually executed after the appellant became mayor, the appellant was disqualified by the judgment of McLaurin C.J.T.D. and that disqualification was affirmed by the judgment of the Appellate Division⁵. An appeal to this Court was dismissed⁶. That result seems to be quite in accordance with the provisions of the statute which I have cited, but in my view it has no relevance to the present action which is based solely on a claim for the profits which it was alleged the appellant made through his action as mayor. Kirby J., in his judgment after trial of the action, would appear to have based his finding that the appellant made profits from his dealings as mayor upon two matters. Firstly, the one to which I have last referred, that is, the agreement of March 12, 1964, and secondly, upon the mayor's action in joining the report of November 12, 1963, in favour of the exchange of the market garden lands for the city lot and the subsequent dealership in reference thereto. As to the first of the matters,

propriété sur le terrain en question. L'appelant a signé le document le 12 mars 1964. L'appelant a témoigné que plusieurs mois plus tard le document lui fut à nouveau présenté mais pour sa signature à titre de maire cette fois, et qu'il a alors ordonné que le document soit renvoyé au fonctionnaire municipal et déposé devant le Conseil afin que tous soient au courant de sa situation. L'appelant a ensuite quitté la ville et durant son absence, et sans aucune directive de sa part selon son témoignage, William Mitchell, le maire suppléant, a signé le document au nom de la ville. Ce fait a donné lieu à l'affaire *R. ex rel. Anderson v. Hawrelak*, une action en destitution intentée contre l'appelant par un contribuable.

Selon l'art. 97 du *City Act* de la province de l'Alberta, toute personne qui est partie à un contrat valide avec la ville est inhabile à être élu maire ou conseiller, ou ne peut siéger au Conseil ni y voter, et en vertu du sous-al. (1) de l'al. a) du par. (1) de l'art. 98, cette interdiction s'applique également aux personnes qui détiennent plus de 25 pour cent des actions émises d'une compagnie. Puisque le document a été effectivement signé après l'élection de l'appelant au poste de maire, la destitution de ce dernier a été prononcée dans un jugement du juge en chef McLaurin de la Division de première instance et cette destitution a été confirmée par un arrêt de la Division d'appel⁵. Un pourvoi interjeté à cette Cour fut rejeté⁶. Une telle décision me semble conforme aux dispositions de la loi que j'ai mentionnée mais, à mon avis, elle n'a aucune incidence sur le présent litige qui est fondé uniquement sur une réclamation pour les profits que l'appelant aurait réalisés dans l'exercice de ses fonctions de maire. Dans son jugement après instruction de la cause, le juge Kirby semble fonder sur deux points précis sa conclusion selon laquelle l'appelant a réalisé des profits dans l'exercice de ses fonctions de maire. Premièrement, celui que je viens de mentionner, c'est-à-dire la convention du 12 mars 1964, et deuxièmement, l'appui que le maire a donné au mémoire du 12 novembre 1963

⁵ (1965), 53 W.W.R. 257, 53 D.L.R. (2d) 353.

⁶ [1966] S.C.R. v, 53 D.L.R. (2d) 673.

⁵ (1965), 53 W.W.R. 257, 53 D.L.R. (2d) 353.

⁶ [1966] R.C.S. v, 53 D.L.R. (2d) 673.

I have already pointed out that in my view it has been quite conclusively proved that the whole transaction had been completed in August of 1963, much before the appellant became mayor and that, despite the fact that the actual document was only executed on March 12, 1964, and such execution was sufficient to disqualify the appellant, certainly no action of the appellant in reference to that agreement could be found to justify the allegation that he had made profits as a result of his office as mayor.

As to the second of the incidents, the situation is somewhat more complicated. It will be remembered that the appellant only became mayor by election on October 16, 1963, and this report of November 12, 1963, was less than a month after that. The basis for the report had been Mr. Warner's submission to the City Commissioners, which was dated October 10, 1963, and according to the evidence given by the appellant, that submission had been kept by Mr. Menzies, the Chairman of the City Commissioners, until November 12, 1963, when he prepared his report of that date. All members of the Commission signed that report, *i.e.*, the appellant and Messrs. Menzies, Tweddle and Hamilton. At the meeting of Council of November 12, 1963, the appellant was not present. The appellant was, however, present at a meeting on December 19, 1963. The report of the Development Appeal Board in reference to the lot at 142nd Street and 111th Avenue, that is, the exchange, was referred back to the Commissioners for further negotiations and report. It was following this meeting that the appellant discussed the matter with Mr. Steer and Mr. Crawshaw.

I have referred already to the question as to whether, at this time, the appellant knew that the market garden lands which it was proposed should be exchanged for the city lot, were immediately adjacent to the lands of Sun-Alta Builders Limited. Whether or not the appellant had that information, the appellant certainly knew of the proposed replotting of the lands in the Rundle Heights area, and knew that it had been proposed

qui favorisait l'échange des terrains maraîchers en retour du terrain municipal et l'établissement sur ce dernier terrain d'un concessionnaire d'automobiles. Quant au premier de ces deux points, j'ai déjà souligné que, selon moi, on a prouvé de façon décisive que toute la transaction était achevée au mois d'août 1963, donc bien avant que l'appelant soit élu maire, et qu'absolument aucun acte posé par l'appelant au regard de cette convention ne peut être considéré comme justifiant l'allégation qu'il a réalisé des profits grâce à ses fonctions de maire et ce, malgré que le document n'ait été effectivement signé que le 12 mars 1964 et que cette signature suffit à destituer l'appelant.

Quant au second point, la situation est un peu plus complexe. On se souvient que l'appelant n'a été élu maire que le 16 octobre 1963, et que ce mémoire du 12 novembre 1963 a été déposé moins d'un mois plus tard. La proposition du 10 octobre 1963 que M. Warner avait soumise aux commissaires municipaux constituait le fondement de ce mémoire, et selon le témoignage de l'appelant, cette proposition avait été conservée par M. Menzies, le président des commissaires municipaux, jusqu'au 12 novembre 1963, soit la date de son mémoire. Tous les membres de la Commission ont signé ce mémoire, c.-à-d. l'appelant et messieurs Menzies, Tweddle et Hamilton. L'appelant était absent de la réunion du Conseil du 12 novembre 1963. Cependant, l'appelant était présent à la réunion du 19 décembre 1963. Le rapport de la Commission d'appel de l'aménagement concernant l'échange du terrain de la 142^{ème} rue et de la 111^{ème} avenue, a été renvoyé aux commissaires en vue de nouvelles négociations et d'une appréciation. C'est à la suite de cette réunion que l'appelant a discuté de l'affaire avec M. Steer et M. Crawshaw.

J'ai déjà soulevé la question quant à savoir si l'appelant était au courant, à cette époque, que les terrains maraîchers que l'on désirait échanger contre le terrain municipal, étaient adjacents aux terrains de Sun-Alta Builders Limited. Qu'il fût au courant ou non de ce fait, l'appelant connaissait sûrement les projets de relotissement de la région de Rundle Heights, et il savait que l'on projetait de reléguer, à compter de 1961, les terrains de Sun-Alta

from 1961 on that Sun-Alta lands in Rundle Heights were to be replotted, not to benefit Sun-Alta Builders Limited, but as part of the settled redevelopment policy of the city in that area. Certainly replotting would benefit Sun-Alta Builders Limited. It was recognition of that fact which alone moved Sun-Alta Builders Limited to agree, in October 1963, to sell some of its lands to the city for the ridiculous price of \$600 per acre. Replotting would equally benefit Belzberg and replotting would benefit the City of Edmonton for, as the report of November 12, 1963, pointed out, by that means the city would obtain needed land for schools and parks. It was, therefore, quite proper in my view for the appellant as mayor to suggest to the Chrysler Corporation representatives a most efficient way to present their proposal, a proposal, the acceptance of which would benefit all parties. One further fact should be mentioned here. The appellant was elected mayor on October 16, 1963, and immediately thereafter, on October 24, 1963, the appellant addressed a letter to the members of the City Council of Edmonton, Alberta, which read in part:

In view of my position as Mayor of this City, I should like to inform Council about some of the companies in which I have an interest, that may be or are doing business with the City as permitted by the City Act. These are:—

Prairie Rose Mfg. Co. Ltd.
Independent Wholesale Ltd.
Durethane Industries Ltd.
Sun-Alta Builders Ltd.

This letter the appellant testified he read at the first meeting of Council over which he presided as mayor. Some members of the Council remembered hearing it, some did not. It is true that the letter refers to Sun-Alta Builders Limited, but does not detail the lands owned by that company. It has been given in evidence by the appellant and not denied that all the officers of the corporation concerned with these matters knew where Sun-Alta Builders Limited lands were situated and knew that they were immediately adjacent to the market garden lands and, of course, no other situation is possible because these same officers were throughout dealing with a replotting of these

à Rundle Heights, non pas pour avantager Sun-Alta Builders Limited, mais plutôt pour réaliser un plan municipal bien établi. Il n'y a aucun doute que le relotissement profiterait à Sun-Alta Builders Limited. C'est d'ailleurs la reconnaissance de ce fait qui a incité Sun-Alta Builders Limited de convenir, au mois d'octobre 1963, de la vente d'une partie de ses terrains à la ville au prix dérisoire de \$600 l'acre. Le relotissement profiterait également à Belzberg et aussi à la ville d'Edmonton car, comme nous l'indique le mémoire du 12 novembre 1963, ce relotissement permettrait à la ville d'obtenir les terrains dont elle a besoin à des fins récréatives et scolaires. Par conséquent, je considère très normal que l'appelant, en sa qualité de maire, suggère aux représentants de la compagnie Chrysler une meilleure façon de présenter leur proposition qui, advenant son acceptation, profiterait à toutes les parties concernées. Il convient de mentionner ici un autre fait. L'appelant a été élu maire le 16 octobre 1963, et peu après son élection, soit le 24 octobre 1963, il a adressé une lettre aux membres du Conseil municipal de la ville d'Edmonton (Alberta). Voici un extrait de cette lettre:

[TRADUCTION] Étant donné que j'exerce les fonctions de maire de cette Ville, je tiens à dévoiler au Conseil les intérêts que je possède dans certaines compagnies qui exercent présentement des affaires avec la Ville ou qui peuvent le faire, comme l'autorise le City Act. Ces compagnies sont les suivantes:—

Prairie Rose Mfg. Co. Ltd.
Independent Wholesale Ltd.
Durethane Industries Ltd.
Sun-Alta Builders Ltd.

L'appelant a témoigné qu'il a lu cette lettre au cours de la première réunion du Conseil qu'il a présidée en tant que maire. Certains conseillers se souviennent de l'avoir entendue tandis que d'autres ne s'en souviennent pas. Il est vrai que cette lettre mentionne Sun-Alta Builders Limited, mais elle ne donne aucun détail sur les terrains que possédait cette compagnie. Selon le témoignage de l'appelant, qui ne fut d'ailleurs pas contredit, tous les fonctionnaires municipaux qui travaillaient sur cette affaire savaient où étaient situés les terrains de Sun-Alta Builders Limited et savaient également que ces terrains étaient adjacents aux terrains maraîchers et, de toute évidence, il peut

very lands. It is almost impossible to believe that such information was not also in the minds of the members of the Council. Whether it was or not prior to June 29, 1964, it certainly was on that date when the appellant made a statement to Council outlining his interest in Sun-Alta Builders Limited, and that Sun-Alta Builders Limited lands were immediately adjacent to the market garden lands. Whether it was due to this revelation or not, City Council refused to carry out the exchange with Chrysler Corporation. It is true that subsequently the City of Edmonton purchased those market garden lands from the Chrysler Corporation, but the city did so when it had been informed by its solicitor that it was under no liability to carry out that transaction and after the city solicitor had expressed the desire of the city to acquire those lands. It is common ground that in the subsequent negotiation with the Chrysler Corporation, the appellant took no part whatsoever and surely, therefore, the short answer to the allegation that the appellant profited in this matter from his position as mayor, is that whatever his actions had been to further the exchange came to naught, and that if the city did subsequently acquire the market garden lands and long afterwards, on November 23, 1964, did institute the replotting of those lands, and the Sun-Alta Builders lands amongst others, it did so in consideration not of any action of the then mayor in furthering the exchange which would have made such a course possible, but rather in carrying out the policy which had been the city's policy since 1961.

Applying *Toronto v. Bowles*⁷, I accept the position at trial and in the Appellate Division that the appellant as mayor was in a position where he could not make any profit as a result of such position or his actions in office and I liken the appellant's position there to the various trustees and corporate officers with whom the Courts have

difficilement en être autrement car ce sont ces mêmes fonctionnaires qui ont travaillé au relotissement des terrains en question. On peut difficilement croire que ces faits n'étaient pas également connus des conseillers. Que ces derniers aient été au courant ou non avant le 29 juin 1964, ils l'ont sûrement été à cette date-là lorsque l'appelant a dévoilé au Conseil ses intérêts dans Sun-Alta Builders Limited et le fait que les terrains de celle-ci étaient adjacents aux terrains maraîchers. Que ce soit à cause de cette divulgation ou non, le Conseil municipal a refusé de donner suite à l'échange avec la compagnie Chrysler. Il est vrai que la ville d'Edmonton a acheté ultérieurement à la compagnie Chrysler lesdits terrains maraîchers, mais seulement après qu'elle eut été informée par son conseiller juridique qu'elle n'était aucunement obligée d'exécuter cette transaction et après que le conseiller juridique de la ville eut exprimé l'intention de cette dernière d'acquérir ces terrains. Il est reconnu que l'appelant n'a pas participé aux négociations ultérieures avec la compagnie Chrysler; on peut donc répondre à l'allégation que l'appelant a usé de ses fonctions de maire pour s'avantager lors de cette transaction, en invoquant la futilité de toutes ses démarches pour donner suite à l'échange et en invoquant également que si la ville a subséquemment acquis les terrains maraîchers et si elle a procédé beaucoup plus tard, soit le 23 novembre 1964, au relotissement de ces terrains, y compris ceux de Sun-Alta Builders, elle a agi ainsi non pas pour compléter les démarches entreprises par son maire d'alors en donnant suite à l'échange qui aurait pu engendrer une telle situation, mais plutôt en exécution du plan que la ville avait adopté en 1961.

En appliquant l'arrêt *Toronto v. Bowles*⁷, j'adopte l'opinion des Cours d'instance inférieure que l'appelant, en sa qualité de maire, ne pouvait réaliser aucun profit grâce à ses fonctions de maire ou aux actes posés en cette qualité, et j'associe la position de l'appelant dans la présente affaire à celle des divers fiduciaires et fonctionnaires de

⁷ (1854), 4 Gr. 489, aff'd. 6 Gr. 1.

⁷ (1854), 4 Gr. 489, confirmé 6 Gr. 1.

dealt in a long series of decisions. It is not my purpose to review that long series of decisions at the present time. Such a task has been performed on various occasions, but I wish to cite and adopt what was said by Lord Russell of Killowen in *Regal (Hastings), Ltd. v. Gulliver et al.*⁸, at p. 389:

In the result, I am of opinion that the directors standing in a fiduciary relationship to Regal in regard to the exercise of their powers as directors, and having obtained these shares by reason and only by reason of the fact that they were directors of Regal and in the course of the execution of that office, are accountable for the profits which they have made out of them.

That statement was quoted and adopted in this Court by Locke J. in *Midcon Oil and Gas Ltd. v. New British Dominion Oil Company Ltd.*⁹, at p. 327, when Locke J. said, having quoted the above statement:

The authorities as to the liability of those acting in various fiduciary capacities were examined at length in the judgments delivered in that case. The above quotations, however, summarizes the ground upon which the judgment proceeded.

Again, in *Peso Silver Mines Ltd. (N.P.L.) v. Cropper*¹⁰, Cartwright J., as he then was, giving the judgment for the Court, quoted Lord Russell of Killowen and stated that Locke J. had found such quotation summarized the law upon the subject. Applying then, such law, I am of the opinion that it has never been shown that the mayor made any profits "by reason and only by reason of the fact" that he was such mayor in that he did certain acts in attempting furtherance of an exchange which would have made it easier to carry out the replotting of the lands which included those of Sun-Alta Builders Limited. I am also of the opinion that the appellant was not within the rule stated by Denning J., as he then was, in *Reading v.*

compagnie qui a fait l'objet de nombreuses décisions judiciaires que je ne désire pas présentement examiner. En effet, un tel examen a déjà été fait à plusieurs occasions, mais je désire quand même citer et me rallier aux propos de lord Russell of Killowen dans *Regal (Hastings), Ltd. v. Gulliver et al.*⁸, à la p. 389:

[TRADUCTION] En fin de compte, je suis d'avis que les administrateurs, qui ont qualité de fiduciaires de Regal relativement à l'exercice de leurs fonctions en tant qu'administrateurs, et qui ont obtenu ces actions en raison et uniquement en raison du fait qu'ils étaient administrateurs de Regal et dans l'exercice de ces fonctions, doivent rendre compte des profits qu'ils en ont retirés.

Lorsque l'affaire *Midcon Oil and Gas Ltd. c. New British Dominion Oil Company Ltd.*⁹ a été entendue par cette Cour, le juge Locke a cité et s'est rallié à ces mêmes propos lorsqu'il a affirmé, à la p. 327, après avoir cité les propos ci-dessus:

[TRADUCTION] La jurisprudence portant sur la responsabilité de ceux qui exercent diverses fonctions fiduciaires a été examinée au complet dans les jugements rendus en cette affaire-là. Cependant, les propos que je viens de citer résument le fondement du jugement.

Dans *Peso Silver Mines Ltd. (N.P.L.) c. Cropper*¹⁰, le juge Cartwright, alors juge puîné, s'exprimant au nom de la Cour, a cité de nouveau les propos de lord Russell of Killowen et il a déclaré que le juge Locke avait conclu que ces propos résumaient le droit applicable à cette question. Ainsi, je suis d'avis qu'il n'a jamais été démontré que le maire a retiré un profit quelconque «en raison et uniquement en raison du fait» qu'il était maire et qu'en cette qualité il a accompli certains actes dans le but de donner suite à un échange qui aurait facilité le relotissement des terrains dont ceux de Sun-Alta Builders Limited. Je suis également d'avis que l'appelant n'est pas visé par la règle énoncée par le juge Denning, alors

⁸ [1942] 1 All E.R. 378.

⁹ [1958] S.C.R. 314.

¹⁰ [1966] S.C.R. 673.

⁸ [1942] 1 All E.R. 378.

⁹ [1958] R.C.S. 314.

¹⁰ [1966] R.C.S. 673.

*The King*¹¹, at p. 275:

In my judgment, it is a principle of law that if a servant, in violation of his duty of honesty and good faith, takes advantage of his service to make a profit for himself, in this sense, that the assets of which he has control, or the facilities which he enjoys, or the position which he occupies, are the real cause of his obtaining the money, as distinct from being the mere opportunity for getting it, that is to say, if they play the predominant part in his obtaining the money, then he is accountable for it to the master.

To summarize at the risk of repetition, this replotting was part of a development which had become the firm policy of the municipality from 1960 or 1961, or prior to the time the appellant became mayor. That policy has been carried so far as to obtain from Sun-Alta Builders Limited and others their approval of the replotting and their agreement to convey lands making such replotting possible at a price which was a mere fraction of the value of those lands. The proposal for the exchange with the Chrysler Corporation would have made that replotting easier, or caused it to be carried out sooner. Any part the appellant played in furthering that exchange came to naught and the market garden lands were purchased by the city after it had full knowledge of the appellant's interest in the Sun-Alta lands adjacent thereto and without the city being in any way forced to carry out the purchase. In my view the respondent simply failed to make out a case to fall within the *Regal (Hastings), Ltd.* line of authorities.

This view really disposes of the case, but I am of the opinion that even if I were in error and it could be said that the appellant, by some use of his position, did put himself in a position where he could profit, then all the appellant can be compelled to do is to disgorge that profit and the problem becomes what profit did the appellant make as a result of his position or his use of that position. Surely the measure would be the difference in the value of the shares in Sun-Alta Builders Limited resulting in the increase of the value of the assets of that company between the date when

juge puîné, dans *Reading v. The King*¹¹, à la p. 275:

[TRADUCTION] Selon moi, il s'agit d'un principe de droit qu'un employé doit rendre compte à son employeur si cet employé, en manquant à son devoir d'honnêteté et de bonne foi, profite de ses fonctions pour en retirer un avantage, en ce sens que les fonds qu'il doit gérer, ou les services dont il jouit, ou le poste qu'il occupe, constituent le moyen véritable par lequel il a obtenu de l'argent et non pas une simple occasion d'en obtenir, c'est-à-dire s'ils constituent le moyen de premier plan par lequel l'employé a obtenu l'argent.

En résumé, au risque de me répéter, ce relotissement représentait une étape du plan d'aménagement qui était devenu une politique bien établie de la municipalité à compter de 1960 ou 1961, c'est-à-dire avant que l'appelant ne devienne maire. A cette fin, l'on a obtenu des propriétaires fonciers, dont Sun-Alta Builders Limited, leur accord pour procéder au relotissement et pour céder des terrains, rendant ainsi le relotissement possible à un prix qui ne représentait qu'une faible fraction de la valeur réelle de ces terrains. L'échange proposé avec la compagnie Chrysler aurait facilité ou accéléré ce relotissement. Les démarches de l'appelant pour concrétiser cet échange se sont avérées vaines et les terrains maraîchers ont été achetés par la ville, sans qu'elle y soit obligée d'aucune façon, et alors qu'elle était au courant des intérêts de l'appelant dans les terrains de Sun-Alta adjacents à ceux visés par l'achat. Selon moi, l'intimée n'a pas démontré que la jurisprudence représentée par l'arrêt *Regal (Hastings), Ltd.* s'appliquait en l'espèce.

Ce point de vue suffit à trancher la question, mais je suis aussi d'avis que même si je faisais erreur et s'il pouvait être dit que l'appelant, dans l'exercice de ses fonctions, s'est effectivement mis dans une position qui lui permet de retirer un profit, alors tout ce que l'appelant peut être tenu de faire c'est de restituer ce profit. Mais le problème consiste alors à déterminer le profit qu'a retiré l'appelant en raison de ses fonctions de maire ou de l'exercice de ces fonctions. Ce profit serait sans doute la différence dans la valeur des actions de Sun-Alta Builders Limited résultant de l'augmen-

¹¹ [1948] 2 K.B. 268.

¹¹ [1948] 2 K.B. 268.

the appellant became Mayor of Edmonton, October 16, 1963, and the date when the replotting was carried out, or at any rate fairly determined upon November 23, 1964.

The respondent was in the position of plaintiff and as such, was charged with the duty of proving its claim. The appellant adduced no evidence as to the value of Sun-Alta Builders lands on either occasion. Rather the respondent sought to establish its claim by showing the sale price which the appellant received for his shares in Sun-Alta Builders Limited and deducting therefrom the very small cost of the purchase of its shares years before. In the view of the Appellate Division, such a course was justified because of the difficulty of proving the exact measure of the problem: Smith C.J.A. citing *Mayne on Damages*, and Bowen L.J. in *Ratcliffe v. Evans*¹², at p. 532. The difficulty of applying such formula in the present situation is that its use implies that the whole increase in the value of the Sun-Alta Builders lands occurred because of the replotting and because of the actions of the appellant. The appellant, on the other hand, adduced cogent evidence of the value of those lands, not when purchased under an option settled in late 1960 and finalized by an agreement on February 3, 1961, but by offer to purchase made to Sun-Alta Builders Limited in the summer of the year 1963. This evidence was given by Roy Fletcher who identified the proposed purchaser for whom he was acting. His evidence was that he had offered \$275,000 for the Sun-Alta Builders Limited lands. Smith C.J.A. refers to that evidence but adds: "But that this offer was conditional upon a replot being accomplished seems obvious". As I have said, the only person who gave evidence in reference to this offer was the agent making the offer, Roy Fletcher, and he testified as follows:

Q. Now Mr. Fletcher, was there any requirement in that offer as to the replot being completed before the offer could be accepted?

¹² [1892] 2 Q.B. 524.

tation de la valeur des biens de cette compagnie entre la date à laquelle l'appelant a été élu maire d'Edmonton, le 16 octobre 1963, et la date à laquelle le relotissement s'est effectué, ou selon tout autre taux équitablement fixé au 23 novembre 1964.

L'intimée agissait en tant que demanderesse, et à ce titre, le fardeau de prouver sa réclamation lui incombaît. A chacune des occasions précédentes, l'appelant n'a présenté aucune preuve quant à la valeur des terrains de Sun-Alta Builders. L'intimée a plutôt cherché à établir sa réclamation en partant du prix de vente que l'appelant a reçu pour ses actions dans Sun-Alta Builders Limited pour y soustraire le coût d'achat minime de ces actions il y a quelques années. Selon la Division d'appel, cette façon de procéder était justifiée en raison de la difficulté de prouver avec exactitude la somme en litige. Le juge en chef Smith a cité *Mayne on Damages* ainsi que le lord juge Bowen dans *Ratcliffe v. Evans*¹², à la p. 532. Il est difficile d'appliquer cette formule au présent litige parce qu'il faut en déduire que l'augmentation totale de la valeur des terrains de Sun-Alta Builders résulte du relotissement et des actes de l'appelant. D'autre part, l'appelant a présenté une preuve convaincante de la valeur de ces terrains, non pas lorsqu'ils ont été achetés au moyen d'une option convenue à la fin de 1960 et exercée par une convention en date du 3 février 1961, mais plutôt par l'offre d'achat présentée à Sun-Alta Builders Limited au cours de l'été 1963. Cette preuve a été apportée par Roy Fletcher qui a identifié l'acheteur éventuel dont il était mandataire. Son témoignage relate qu'il avait offert \$275,000 pour les terrains de Sun-Alta Builders Limited. Le juge en chef Smith se reporte à ce témoignage mais il ajoute: [TRADUCTION] «Mais il semble évident que cette offre était subordonnée au relotissement». Comme je l'ai mentionné, seul Roy Fletcher, l'agent qui a présenté l'offre d'achat, a témoigné à cet égard. Voici un extrait de son témoignage:

[TRADUCTION]

Q. Maintenant M. Fletcher, est-ce que cette offre stipulait que le relotissement devait être terminé avant qu'elle puisse être acceptée?

¹² [1892] 2 Q.B. 524.

A. No, sir. We were to purchase the raw land at that price, and we were to take the place as the negotiators with the City. In other words, we were to take their place in dealing with the City on the replot, and there was specific reasons for this.

Q. And what were those reasons?

A. Well, the bottom land was—the City wanted it for future park, but within that bottom land there was still a fair amount of gravel. We thought that we may be able to salvage some of our costs by hanging on to that land and getting all of the gravel deposits out of it that were possible to reduce the cost of our top land.

Q. And can you tell me if these negotiations broke down before or after the defendant Hawrelak was elected Mayor?

A. I think the final negotiations I had with Mr. Hawrelak, and the Zeiter boys were in September of '63.

Of course, the offer was on the basis that the lands were going to be replotted. The proposed purchaser intended that houses should be built on the lots outlined in such replotting and then sold. No purchaser was ever interested in buying these lands as mere vacant and unused farm lands. But definitely, it was to be the purchaser's duty to negotiate with the city for the replotting. As I have already pointed out, such replotting would appear to have been inevitable. So I think it must be taken as proof by the defence that a month before the appellant became mayor of the city, these lands were worth \$275,000 or at least that amount less a \$15,000 commission, because the deal with Fletcher's principals fell through only because those principals were demanding that the proposed vendor, *i.e.*, Sun-Alta, should pay the commission. Evidence was also adduced from Ernest Zeiter, the appellant's fellow shareholder in Sun-Alta Builders Limited and the purchaser from the appellant of his shares in Sun-Alta as to the method whereby he fixed the sum of \$96,000 which he paid to the appellant for those shares. Zeiter testified that he was prepared to take the figure of \$260,000 *i.e.*, Fletcher's net offer, add to it about \$60,000 that the company had by way of surplus, and deducting the various liabilities, he found that the appellant's 40 per cent of the company was worth about

R. Non, monsieur. Nous devions acheter ces terrains incultes à ce prix-là pour ensuite se charger des négociations avec la Ville. En d'autres termes, nous devions les remplacer en vue de négocier le relotissement avec la Ville, et nous avions de bonnes raisons d'agir ainsi.

Q. Et quelles étaient ces raisons?

R. Bien, la terre basse était—la Ville la désirait pour y aménager un parc, mais cette terre renfermait encore une quantité assez considérable de gravier. Nous avons pensé que nous pourrions peut-être récupérer certains débours en gardant cette terre et en y exploitant le plus longtemps possible les dépôts de gravier afin de réduire le coût de nos terres hautes.

Q. Et pouvez-vous me dire si ces négociations ont été rompues avant ou après l'élection du défendeur Hawrelak au poste de maire?

R. Je crois que c'est en septembre 1963 qu'eurent lieu mes dernières négociations avec M. Hawrelak et les Zeiter.

Naturellement, cette offre a été faite à la condition que ces terrains soient relotis. L'acheteur éventuel avait l'intention de faire construire des maisons sur les lots délimités par le relotissement en question et ensuite de vendre ces maisons. Aucun acquéreur n'a jamais été intéressé à acheter ces terrains comme terrains vagues ou terres agricoles en friche. Mais il n'y a aucun doute qu'il incombaît à l'acquéreur de négocier le relotissement avec la ville. Comme je l'ai déjà souligné, le relotissement en question semblait inévitable. Ainsi, je crois qu'il a été prouvé qu'un mois avant l'élection de l'appellant au poste de maire de la ville, ces terrains valaient \$275,000, ou du moins ce montant moins la commission de \$15,000 car la transaction impliquant les mandants de Fletcher a échouée pour la simple raison que ceux-ci exigeaient que la commission soit payée par le vendeur éventuel, *c.-à-d.* Sun-Alta. De plus, le témoignage d'Ernest Zeiter, coactionnaire avec l'appellant dans Sun-Alta Builders Limited et acquéreur des actions de l'appellant dans cette même compagnie, nous révèle la formule employée pour fixer à \$96,000 la somme qu'il a payée à l'appellant pour ces actions. Zeiter a témoigné qu'il était disposé à prendre le chiffre de \$260,000, *c.-à-d.* l'offre nette de Fletcher et à y ajouter environ \$60,000 pour le surplus que possédait la compagnie; en soustrayant les diverses obli-

\$89,000. He rounded this out to \$90,000. Zeiter also testified that he did not have available \$90,000 in cash and so he and the appellant agreed that the latter would accept a total of \$96,000 in the form of three different assets. A formal agreement was made up to carry this into effect. That agreement was produced at trial as Exhibit No. 32. The three items which made up the total of \$96,000 were firstly, a small apartment property known as Rio Plaza and entered as value \$37,500. Secondly, Zeiter would build for the purchaser a garage adjacent to the Prairie Road Manufacturing Company Limited at an estimated cost of \$37,500. Thirdly, the balance of the \$21,000 would be paid by Zeiter to the appellant over two years, but if Zeiter elected to construct a certain motor hotel,³ then the \$21,000 should be only payable out of the last advance on such building. It is therefore apparent that the \$96,000 purchase price was founded on a valuation of the lands based on an offer made before the appellant became mayor and, in addition, was only a rough approximation subject to subsequent variation in the value of the different assets which went into the total of the purchase price. It must, moreover, be remembered that the respondent itself had given the very best evidence of the value of these Sun-Alta lands prior to the appellant having been elected mayor, for in August of 1963, when the city officials were negotiating with the Sun-Alta Builders Limited and with Belzberg for the approval of the replot and the conveyance to it of certain lands necessary for park purposes, although the city only offered \$600 per acre for the lands it was entitled to take under the replot, it offered a basic \$6,666 per acre for what was described as "under allocation". Although it is realized that that was for a very small acreage, it does indicate a value so far in excess of those upon which even the sale of the appellant's shares to his co-shareholders was based that it effectively refutes any allegation that the appellant made a profit as a result of his position or actions as mayor. For this reason, I am not ready to hold that even if the appellant by his actions had placed himself in the position where he was required to disgorge a profit, that the respondent has proved

gations, il a trouvé que la part de 40 pour cent de l'appelant représentait environ \$89,000, chiffre qu'il a ensuite arrondi à \$90,000. Zeiter a aussi témoigné qu'il ne disposait pas de \$90,000 en argent comptant et c'est pourquoi il a convenu avec l'appelant que ce dernier accepte en guise de paiement trois biens différents dont la valeur totalisait \$96,000. Une convention en bonne et due forme a été rédigée pour donner effet à cette entente. Au cours du procès, cette convention a été déposée comme Pièce N° 32. Les trois biens qui totalisaient \$96,000 consistaient premièrement en un petit immeuble de rapport connu sous le nom de Rio Plaza et dont la valeur était estimée à \$37,500. Deuxièmement, Zeiter devait construire pour l'acquéreur un garage adjacent à Prairie Road Manufacturing Company Limited au coût approximatif de \$37,500. Troisièmement, Zeiter devait payer à l'appelant d'ici deux ans le solde de \$21,000, sauf si Zeiter décidait de construire un hôtel de tourisme car dans ce cas, les \$21,000 n'étaient payables qu'à même la dernière avance de fonds pour cette construction. Par conséquent, il appert que le prix d'achat de \$96,000 découlait d'une évaluation des terrains fondée sur une offre faite avant que l'appelant soit élu maire, et que ce prix d'achat n'était rien d'autre qu'une approximation sujette aux fluctuations futures de la valeur des différents biens qui a déterminé le prix d'achat. D'ailleurs, il ne faut pas oublier que l'intimée elle-même a fourni la meilleure preuve de la valeur des terrains de Sun-Alta avant que l'appelant ne soit élu maire, car au mois d'août 1963, lorsque les fonctionnaires municipaux négociaient avec Sun-Alta Builders Limited et Belzberg pour obtenir de ceux-ci leur consentement au relotissement et à la cession de certains terrains nécessaires à l'aménagement d'un parc, même si la ville n'a offert que la somme de \$600 l'acre pour les terrains qu'elle devait s'approprier en vertu du relotissement, elle a aussi offert la somme de \$6,666 l'acre à titre d'indemnité à être adjugée. Bien que cette somme ait été offerte pour une très petite superficie, elle représente quant même une valeur tellement plus élevée que celles sur lesquelles a été fondée la vente des actions de l'appelant à ses coactionnaires, qu'elle réfute complètement toute

that the appellant made any profit as a result of his actions or position.

For these reasons I would allow the appeal with costs throughout and would dismiss the action.

The judgment of Dickson and de Grandpré JJ. was delivered by

DE GRANDPRÉ J. (*dissenting*)—Appellant is asking this Court to set aside the unanimous views of the Courts below that between October 16, 1963, and late fall of 1964, he acted in such a way while mayor of the city respondent that he must remit to the latter the sum of \$80,117, namely the profit made by him as major shareholder of Sun-Alta Builders Limited, a corporation which had entered into a real estate transaction with the city during that period.

At the outset, it must be recalled that this transaction gave rise to proceedings in disqualification pursuant to the provisions of *The City Act*, R.S.A. 1955, c. 42, proceedings which were decided against appellant: *vide* (1965), 53 W.W.R. 257 and [1966] S.C.R. v. Appellant does not suggest, and quite rightly so, that the proceedings in disqualification constitute a bar to the present suit; the common law remedy was not displaced by the statutory provision. *Bowes v. City of Toronto*¹³, at p. 112.

It is worth mentioning *in limine* that appellant was not a stranger to the political life of the city, having been its mayor from 1951 until the fall of 1959, at which time he resigned following an enquiry into municipal affairs.

The evidence has been reviewed at great length by the Courts below and particularly by the trial judge. Inasmuch as both judgments have now been

allégation voulant que l'appelant ait retiré un profit en raison du fait qu'il était maire ou dans l'exercice de ses fonctions. Pour ce motif, même si l'appelant par ses actes s'est retrouvé dans une situation qui exige qu'il restitue un profit, je ne suis pas prêt à conclure que l'intimée a démontré que l'appelant a effectivement retiré un profit en raison de ses actes ou de son poste.

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de rejeter l'action avec dépens dans toutes les Cours.

Le jugement des juges Dickson et de Grandpré a été rendu par

LE JUGE DE GRANDPRÉ (*dissident*)—L'appelant demande à cette Cour d'infirmer les décisions unanimes des Cours d'instance inférieure qui ont jugé que l'appelant, entre le 16 octobre 1963 et la fin de l'automne 1964, alors qu'il était maire de la ville intimée, avait agi de façon à se voir maintenant contraint de restituer à cette dernière la somme de \$80,117, c'est-à-dire le profit qu'il a retiré à titre d'actionnaire principal de Sun-Alta Builders Limited, une compagnie impliquée dans une transaction immobilière avec la ville au cours de cette période.

Tout d'abord, il faut se rappeler que cette transaction a été à l'origine des procédures en destitution instituées avec succès contre l'appelant en conformité avec les dispositions du *City Act*, R.S.A. 1955, c. 42; *voir* (1965), 53 W.W.R. 257 et [1966] R.C.S. v. L'appelant ne prétend pas, avec raison d'ailleurs, que les procédures en destitution font obstacle à la présente action; le recours légal n'élimine pas le recours de droit commun. *Bowes v. City of Toronto*¹³, à la p. 112.

Il faut également signaler que l'appelant n'était pas étranger à la vie politique de la ville puisqu'il a en été maire de 1951 à l'automne 1959, soit jusqu'à l'époque où il a démissionné à la suite d'une enquête sur les affaires municipales.

La preuve a été examinée minutieusement par les Cours d'instance inférieure et plus particulièrement par le juge de première instance. Puisque les

¹³ (1856), 6 Gr. 1.

¹³ (1856), 6 Gr. 1.

reported at [1972] 2 W.W.R. 561 and [1973] 1 W.W.R. 179, it will be sufficient to mention here only those facts that have a more direct relationship with my conclusion.

The problem has its origin in the decision of the Provincial Health Department that no further extensions of the sewerage system of the Town of Beverly would be authorized. This decision eventually brought the Town of Beverly to approach the city on amalgamation. The net result was that the Town of Beverly was annexed on December 30, 1961. This annexation obviously focussed the development of the city in that direction with the result that additional land had to be acquired for schools and park purposes and that the entire area had to be replotted. On his part, appellant had, at the end of 1959 or in the early part of 1960, obtained an option on a piece of land in Beverly from one Davidson, option which he transferred to a company successively called Royal Park Investments Limited, Zeiter Homes Limited and Sun-Alta Builders Limited when he became interested therein, not later than in July 1960. His investment was \$80 in exchange for which he got 40 per cent of the common shares, plus voting rights equal to those of Erwin and Willie Zeiter, the two other major shareholders of the company.

The option now held by Sun-Alta was finally exercised in August 1962, the price being \$125,000 paid \$30,000 cash, the balance payable in five equal consecutive annual payments of \$19,000 from 1963 to 1967.

The land required for schools and park purposes belonged in part to one Herman Graff and one Sylvester Olynch and is referred to in the evidence as the market garden lands. Its owners wanted too high a price in the eyes of Mr. Menzies, a commissioner of the city, and a way was sought by him to obtain it for what, in his opinion, was the true value, namely a sum in the neighbourhood of \$65,000. At this juncture enters into the picture the Chrysler Corporation which wanted to purchase from the city a corner lot in the West Glenora section of Edmonton, to be used for a purpose which was then prohibited by the existing zoning by-laws. Menzies and Chrysler hit

deux jugements ont maintenant été publiés à [1972] 2 W.W.R. 561 et [1973] 1 W.W.R. 179, il suffit de relater ici uniquement les faits qui se rapportent plus directement à ma conclusion.

Le problème tire son origine de la décision du ministère provincial de la santé d'interdire tout nouveau prolongement du système d'égouts de la ville de Beverly. Cette décision a éventuellement amené la ville de Beverly à vouloir se fusionner avec la ville d'Edmonton. La ville de Beverly a donc été annexée le 30 décembre 1961. Cette annexion a évidemment entraîné des projets d'aménagement dans ce nouveau secteur, et c'est pourquoi la ville se devait d'acquérir d'autres terrains à des fins scolaires et récréatives et devait procéder au relotissement de tout ce secteur. De son côté, l'appelant avait obtenu, à la fin de 1959 ou au début de 1960, d'un dénommé Davidson, une option sur un terrain situé à Beverly. Il a ensuite cédé cette option à une compagnie successivement appelée Royal Park Investments Limited, Zeiter Homes Limited et Sun-Alta Builders Limited à l'époque où il s'intéressa à celle-ci soit, au plus tard, en juillet 1960. Il a investi \$80 en retour desquels il a reçu 40 pour cent des actions ordinaires ainsi qu'un droit de vote égal à ceux de Erwin et de Willie Zeiter, les deux autres actionnaires principaux de la compagnie.

L'option que détenait maintenant Sun-Alta a été exercée au mois d'août 1962 pour la somme de \$125,000, dont \$30,000 en argent comptant et le solde payable en cinq versements annuels consécutifs de \$19,000 chacun de 1963 à 1967.

Le terrain requis pour fins scolaires et récréatives appartenait en partie à un certain Herman Graff et à un certain Sylvester Olynch, et ce terrain a été désigné sous l'appellation de terrains maraîchers. Aux yeux de M. Menzies, un commissaire municipal, les propriétaires de ces terrains demandaient un prix trop élevé; c'est pourquoi il a cherché une façon de les obtenir pour ce qu'il considérait être leur valeur réelle, c'est-à-dire approximativement \$65,000. Entre alors en scène la compagnie Chrysler qui désirait acheter à la ville un terrain cornier dans le secteur West Glenora d'Edmonton et ce, à une fin alors interdite par les règlements de zonage existants. Menzies et

upon a plan whereby the latter would purchase the market garden lands at the price fixed by its owners and would afterwards exchange these lands for the West Glenora lot then belonging to the city, provided

- (a) the zoning by-law would be modified;
- (b) the delay within which building had to be started on the West Glenora lot would be extended to suit the need of Chrysler.

In the months, if not the weeks, that preceded the electoral campaign of appellant that eventually led to his election as mayor on October 16, 1963, negotiations took place between Chrysler and Menzies to set up the complicated arrangements summarized in the preceding paragraph and which is worth repeating here:

- (a) Chrysler would purchase the market garden land for the price of \$92,500;
- (b) the city would modify the zoning by-law applicable to the lot in West Glenora and would extend the delay within which a building would have to be erected thereon;
- (c) Chrysler and the city would thereupon exchange the market garden land purchased by the former and West Glenora lot belonging to the latter.

If all of the foregoing had been completed prior to appellant's election, the matter would have ended there. Unfortunately for him, it was still alive on the night of his election. On November 12, 1963, appellant affixed his signature to a report addressed to the aldermen of the City of Edmonton, summarizing the foregoing and containing the following relevant paragraphs:

Recently, however, the agent again approached the City to see if the City would trade some land the Company thought it might be acquiring in East Beverly, and which the City requires for schools and parks, for the site on 142nd Street, the Company to make up the difference in the respective values of the different properties.

In the opinion of the Commissioners and of the Land Superintendent the property in Beverly is worth \$69,960 so that a cash payment to the City of \$48,087 would have to be made by the Company.

Chrysler ont convenu d'un plan en vertu duquel cette dernière achèterait les terrains maraîchers au prix par les propriétaires pour ensuite les échanger contre celui de West Glenora qui appartenait alors à la ville, à condition que

- a) le règlement de zonage soit modifié;
- b) le délai dans les limites duquel la construction devait débuter sur le terrain de West Glenora soit prorogé pour satisfaire aux besoins de Chrysler.

Dans les mois, sinon les semaines, qui ont précédé la campagne électorale de l'appelant, à la suite de laquelle il a été élu maire le 16 octobre 1963, des négociations se sont déroulées entre Chrysler et Menzies afin de mettre au point les arrangements complexes résumés au paragraphe précédent et qu'il convient de répéter ici:

- a) Chrysler devait acheter les terrains maraîchers au prix de \$92,500;
- b) la ville devait modifier le règlement de zonage applicable au terrain de West Glenora et proroger le délai dans les limites duquel un édifice devait être construit sur ledit terrain;
- c) cela fait, Chrysler et la ville devaient s'échanger les terrains maraîchers et le terrain de West Glenora.

Si tous ces arrangements avaient été complétés avant l'élection de l'appelant, l'affaire n'aurait pas eu de suite. Malheureusement pour lui, elle n'était pas close le soir de élection. Le 12 novembre 1963, l'appelant a signé un mémoire adressé aux conseillers de la ville d'Edmonton qui résumait ce qui précède et qui contenait les paragraphes pertinents que voici:

[TRADUCTION] Cependant, un agent a récemment demandé à la Ville si elle était intéressée à échanger le terrain de la 142^{ème} rue contre les terrains que la compagnie songerait à acquérir à East Beverly et dont la Ville a besoin pour l'aménagement d'écoles et de parcs, la compagnie étant prête à combler la différence entre les valeurs respectives des différentes propriétés.

Selon les commissaires et le surintendant des biens-fonds, la valeur des terrains situés à Beverly se chiffre à \$69,960 de sorte que la compagnie aurait à payer à la Ville la somme de \$48,087 comptant.

The Company would expect, if Council agrees to the exchange, to be relieved of a building commitment and would like Council's assurance that the land will accommodate the building they propose. This could be accomplished by their obtaining a development permit which would have to be granted on a renewable basis.

The acquiring of the Beverly property would make possible the registering of a new residential subdivision plan and would make available badly needed property for the two School Boards as well as providing some Park Land for Beverly residents. It would also put the 142 Street land on the tax roll.

Your Commissioners accordingly recommend that they be authorized to consummate the sale under the conditions noted above.

Thus, it is clear that the scheme recommended above was tied to the general replot of the Beverly area. It is also obvious that this replot would benefit the land owners of that district whose properties would become serviced and thus would increase in value. The Courts below have on these two points made concurrent findings which are amply supported by the evidence.

In the months that followed, appellant continued to take an active interest in this entire question notwithstanding the concurrent existence of his personal interest and of his duties to the population as mayor. The following concurrent findings of facts are worth underlining:

- 1) the recommendation of November 13 quoted above was not accepted by Council and appellant made suggestions to Chrysler representatives "for a better presentation of the proposal to Council, which resulted in the application for the permit being granted";
- 2) on February 14, 1964, appellant signed as mayor an agreement of the city with Berjoe Limited and Pasadena Development Corporation Ltd. by which these two companies consented to the replot which was part and parcel of the scheme outlined above;
- 3) on June 18, 1964, the mayor actively "supports the recommendations of the City Commissioners that the City agree to an exchange of the market garden land which the City

Si le Conseil consent à cet échange, la compagnie désire être exemptée des exigences de construction et elle désire obtenir du Conseil la promesse que le terrain pourra accommoder l'édifice qu'elle se propose d'y construire, ce qui serait réalisable en lui accordant un permis d'aménagement renouvelable.

L'acquisition des terrains situés à Beverly rendrait possible le dépôt d'un nouveau plan de lotissement résidentiel et rendrait disponibles les terrains dont ont grand besoin les deux conseils scolaires; cette acquisition favoriserait également l'aménagement de terrain à fins récréatives pour les résidents de Beverly. De plus, des taxes pourraient être perçues sur le terrain de la 142^{ème} rue.

Par conséquent, vos commissaires recommandent qu'ils soient autorisés à réaliser cette transaction aux conditions indiquées ci-dessus.

Ainsi, il est clair que le projet recommandé ci-dessus était lié au relotissement général du quartier Beverly. Il est aussi évident que ce relotissement serait avantageux pour les propriétaires fonciers de ce district puisque leurs propriétés seraient alors desservies et augmenteraient ainsi en valeur. Sur ces deux points, les Cours de première instance et d'appel ont tiré les mêmes conclusions qui sont amplement étayées par la preuve.

Dans les mois qui suivirent, l'appelant a continué de s'intéresser activement à toute cette question malgré l'existence concurrente de son intérêt personnel et de son devoir envers la population en tant que maire. Voici quelques conclusions concordantes sur les faits qui méritent d'être soulignées:

- 1) le Conseil a rejeté la recommandation du 13 novembre citée ci-dessus et l'appelant a alors proposé aux représentants de Chrysler [traduction] «de mieux présenter le projet au Conseil, et la demande de permis a finalement été acceptée»;
- 2) le 14 février 1964, l'appelant a signé, en sa qualité de maire, une entente entre la ville et Berjoe Limited et Pasadena Development Corporation Ltd. en vertu de laquelle ces deux compagnies ont consenti au relotissement qui était une étape essentielle du plan décrit précédemment;
- 3) le 18 juin 1964, le maire a activement [TRA-DUCTION] «appuyé les recommandations des commissaires municipaux voulant que la ville consente à échanger un terrain que la compa-

required for the purpose of the replot for certain land which Chrysler Corporation desired to acquire in Edmonton".

There is no doubt that all of these findings are supported by the evidence.

It is interesting to note that on June 18, 1964, in a document entitled "Chronological Report" submitted by the City Commissioners to the Bylaws Committee re the West Glenora Lot, the following sentence is to be found:

The City requires this land for School and Park purposes in East Beverly, and wishes to incorporate it into a replot *that is presently being negotiated* for all the land lying east of 36th Street to the River, and south of 118th Avenue.

(The italics are mine.)

In his factum, appellant submitted as his first point:

That the Appellant had no private or conflicting interest in the exchange of land between the Respondent and Chrysler Corporation nor in the acquisition by the Respondent of land in the Rundle Heights area of the City of Edmonton where such land was acquired or to be acquired from owners other than Sun-Alta Builders Ltd., a company in which the Appellant was a shareholder.

This submission was abandoned by his counsel in open Court.

In my view, the other points raised by appellant must all be examined in the light of the findings below that at all material times appellant had a conflict of interest. After a thorough examination of the relevant authorities, the trial judge summarized in the following words the law applicable to this matter:

From the foregoing decisions the following aspects of the rule governing the conduct of a person in a fiduciary position were enunciated and applied:

1. A member of a Municipal Council is an agent or trustee accountable to the Municipality whose affairs he administers, and accordingly his duties are of a fiduciary nature.
2. No-one entrusted with duties of a fiduciary nature may enter into any transaction in which his personal

gnie Chrysler désirait obtenir à Edmonton en retour des terrains maraîchers que la ville désirait acquérir à des fins de relotissement».

Il n'y a aucun doute que toutes ces conclusions sont étayées par le preuve.

Dans un document du 18 juin 1964 intitulé «Rapport chronologique», soumis par les commissaires municipaux au Comité sur les règlements concernant le terrain de West Glenora, la phrase suivante est significative:

[TRADUCTION] La Ville a besoin de ces terrains à East Beverly à des fins scolaires et récréatives, et elle désire les incorporer dans un relotissement *qui est présentement en voie de négociation* pour tous les terrains situés à l'est de la 36^{ème} rue jusqu'à la rivière, et au sud de la 118^{ème} avenue.

(Les italiques sont de moi.)

Voici ce que l'appelant a allégué comme premier point dans son factum:

[TRADUCTION] Que l'appelant ne possédait aucun intérêt personnel ou incompatible dans l'échange de terrains entre l'intimée et la compagnie Chrysler ni dans l'acquisition par l'intimée des terrains situés dans le quartier Rundle Heights de la ville d'Edmonton où ces terrains ont été acquis ou devaient être acquis des propriétaires autres que Sun-Alta Builders Ltd., une compagnie dans laquelle l'appelant était un actionnaire.

Son avocat a abandonné cette allégation au cours de la plaidoirie.

A mon avis, les autres points soulevés par l'appelant doivent tous être examinés à la lumière des conclusions ci-dessous, c'est-à-dire qu'à l'époque concernée, l'appelant était en conflit d'intérêts. Après un examen complet de la jurisprudence pertinente, le juge du procès a résumé comme suit le droit applicable au présent litige:

[TRADUCTION] A partir de cette jurisprudence, les aspects suivants de la règle régissant la conduite d'une personne agissant comme fiduciaire ont été énoncés et appliqués:

1. Un membre d'un conseil municipal est un mandataire ou un «trustee» qui doit rendre compte à la municipalité dont il administre les affaires, de sorte que ses fonctions sont de nature fiduciaire.
2. Quiconque se voit confier des fonctions de nature fiduciaire ne peut être partie à une transaction par

interest is or may be in conflict with the interests of his principal.

3. It is immaterial to the application of the rule whether the principal did or did not suffer any injury by reason of the dealing of the agent.

4. It is immaterial to the application of the rule whether or not the agent or trustee acted in good faith.

5. Any gain or advantage arising out of such a transaction must be considered as accruing to the principal.

This enunciation of the basic principles applicable to our case was accepted by the Court of Appeal and I have no hesitation to accept it as my own. In matters municipal, these principles are found more particularly in *Bowes v. The City of Toronto*, the judgments of the various Courts being found respectively in 4 Gr. 489; 6 Gr. 1; 11 Moo. P.C. 463, 14 E.R. 770.

For nearly one hundred and twenty-five years, the law has stood thus and I see no reason to dilute it as we enter the last quarter of the 20th century. Indeed, there is every reason to reaffirm it in all respects and even to give it further strength. At the time, the population of Toronto was very small compared to that of respondent and the complexities of modern urban administration were obviously unknown. Accordingly, the possibility of misdemeanours by public officials remaining undetected was considerably less than it is today. It follows that the vigilance of the Courts must be more active and more exacting than ever.

Confidence in our institutions is at a low ebb. This statement is not very original but unfortunately is unchallengeable. Many factors have brought about this crisis and unconscionable conduct by public officials is only part of the story. Still, if we are to regain some of the lost ground, we have to start somewhere. To reaffirm the requirements of highest public morality in elected officials is a major step in that direction. To speak of civil liberties is very hollow indeed if these liberties are not founded on the rock of absolutely unimpeachable conduct on the part of those who have been entrusted with the administration of the public domain.

laquelle son intérêt personnel est en conflit, ou pourrait l'être, avec les intérêts de son commettant.

3. Aux fins de l'application de la règle, il est sans importance que le mandat ait été lésé ou non par suite des actes du mandataire.

4. Aux fins de l'application de la règle, il est sans importance que le mandataire ou le fiduciaire ait ou non agi de bonne foi.

5. Tout profit ou avantage résultant d'une telle transaction doit être considéré comme revenant au commettant.

Cet énoncé des principes fondamentaux applicables à la présente affaire a été accepté par la Cour d'appel et je l'adopte d'emblée. En matières municipales, ces principes se retrouvent plus précisément dans *Bowes v. The City of Toronto*, les décisions des diverses Cours étant publiées respectivement à 4 Gr. 489; 6 Gr. 1; 11 Moo. P.C. 463, 14 E.R. 770.

C'est là l'état du droit depuis presque cent vingt-cinq ans et je ne vois aucune raison d'en atténuer la rigueur en ce début du dernier quart du 20^{ème} siècle. Au contraire, il faudrait le réaffirmer sous tous ses rapports et même lui donner encore plus de force. A cette époque-là, la population de Toronto était très peu élevée par rapport à celle de l'intimée et la complexité de l'administration urbaine moderne était évidemment inconnue. Conséquemment, la possibilité que des délits commis par des administrateurs publics passent inaperçus était beaucoup moindre qu'elle ne l'est aujourd'hui. Il s'ensuit que les Cours doivent être plus alertes et plus exigeantes que jamais.

Le public a presque perdu confiance en nos institutions. Cette affirmation n'est pas très originale mais elle est malheureusement indiscutable. Cette crise résulte de plusieurs facteurs et le comportement peu scrupuleux des administrateurs publics n'est qu'un de ces facteurs. Néanmoins, si nous désirons reprendre partie du terrain perdu, il faut bien commencer quelque part. Réaffirmer l'exigence d'une moralité publique à toute épreuve chez les élus c'est accomplir un pas important dans cette direction. Ce ne sont que de belles paroles que de parler des libertés civiles si ces libertés ne sont pas solidement fondées sur un comportement absolument irréprochable de la part de ceux à qui a été confiée l'administration de la chose publique.

The foregoing, of course, does not mean that appellant must become a sacrificial lamb if otherwise his conduct is above reproach when examined in the light of the relevant principles. Such an examination has been conducted in depth by the Courts below and appellant has been found wanting. Inasmuch as in my view, the Alberta Courts have correctly instructed themselves as to the law and inasmuch as they have made concurrent findings of fact, I do not see any reason for this Court to come to a different conclusion.

Three points were argued before this Court and for each statement I will use the phraseology to be found in appellant's factum:

I The Respondent failed to establish that the Appellant in selling his shares for a price greater than he had paid for them did so by reason of the fact, and only because of the fact that he was the Mayor of the Respondent corporation and in the course of the execution of that office and that the increase in the price at which the shares were sold resulted therefrom.

In support of this proposition, appellant quotes the following extract from the decision of the House of Lords in *Regal (Hastings), Ltd. v. Gulliver*¹⁴, where Lord Russell of Killowen, at p. 149, states:

In the result, I am of the opinion that the directors standing in a fiduciary relationship to Regal in regard to the exercise of their powers as directors, and having obtained these shares by reason and only by reason of the fact that they were directors of Regal and in the course of the execution of that office, are accountable for the profits which they have made out of them.

Reference is also made to the decisions of this Court in *Midcon Oil & Gas Ltd. v. New British Dominion Oil Co. Ltd.*¹⁵, especially at p. 327, as well as in *Peso Silver Mines Ltd. (N.P.L.) v. Cropper*¹⁶. In my view, the decisions relied upon by appellant have no application here. Particularly the two decisions of our Court must be distinguished

Bien sûr, ce qui précède ne signifie pas que l'appelant doit être immolé si, par ailleurs, son comportement est irréprochable lorsqu'examiné à la lumière des principes applicables. Les Cours d'instance inférieure ont attentivement scruté sa conduite et l'appelant a été trouvé fautif. Dans la mesure où, à mon avis, les Cours de l'Alberta ont appliqué le droit pertinent au litige et où elles en sont venues à des conclusions concordantes sur les faits, je ne vois aucune raison pour cette Cour de conclure différemment.

Trois points ont été plaidés devant cette Cour et, pour chaque argument, je reprends le texte que l'on retrouve dans le factum de l'appelant:

[TRADUCTION]

I L'intimée n'a pas démontré que l'appelant a vendu ses actions à un prix plus élevé qu'il ne les avait payées en raison et uniquement en raison du fait qu'il était maire de la Ville intimée et dans l'exercice de ses fonctions et que le prix majoré auquel les actions ont été vendues résultait de ce fait.

A l'appui de cet argument, l'appelant a cité les propos de lord Russell of Killowen, tirés de la décision de la Chambre des Lords dans *Regal (Hastings), Ltd. v. Gulliver*¹⁴, à la p. 149:

[TRADUCTION] En fin de compte, je suis d'avis que les administrateurs, qui ont qualité de fiduciaires de Regal relativement à l'exercice de leurs fonctions en tant qu'administrateurs, et qui ont obtenu ces actions en raison et uniquement en raison du fait qu'ils étaient administrateurs de Regal et dans l'exercice de ces fonctions, doivent rendre compte des profits qu'ils en ont retirés.

On s'est également référé aux décisions de cette Cour dans *Midcon Oil & Gas Ltd. c. New British Dominion Oil Co. Ltd.*¹⁵, surtout à la p. 327, et dans *Peso Silver Mines Ltd. (N.P.L.) c. Cropper*¹⁶. A mon avis, les décisions invoquées par l'appelant sont inapplicables ici. En fait, il faut établir une distinction avec les deux décisions de cette Cour car

¹⁴ [1967] 2 A.C. 134.

¹⁵ [1958] S.C.R. 314.

¹⁶ [1966] S.C.R. 673.

¹⁴ [1967] 2 A.C. 134.

¹⁵ [1958] R.C.S. 314.

¹⁶ [1966] R.C.S. 673.

- (a) the factual situation was such that it cannot be equated to that prevailing in our case;
- (b) in both these decisions, plaintiffs had failed in the Courts below and this Court examined the problem in the light of such concurrent findings.

Here, the question to be determined is not whether the shares held by appellant in Sun-Alta were obtained by reason and only by reason of the fact that he was mayor of Edmonton. That problem does not arise here because in fact the shares had been obtained long before October 16, 1963. What is really at stake in the present suit is the relation of appellant to two conflicting interests, namely

- (a) his important shareholdings in a company standing to benefit from a replot;
- (b) his duty to the population of Edmonton, duty which required that all decisions relating to the replot be taken objectively.

To the situation could be applied the dictum of Idington J. (with whom the Chief Justice and Duff J. concurred) pronounced in 1907 in a very different context but very much to the point. I refer to *Rountree v. The Sydney Land and Loan Company*¹⁷, at p. 619:

When a man occupies any position of trust and it so happens as it sometimes almost unavoidably does that he is made to appear as acting where his duty and his interest conflict he should as he regards his own honour, to say nothing of the law, see that his conduct in the premises is thoroughly well understood by those entitled to know and that he, if acting, is but obeying their command and desires and not his own mere volition.

In other words, what is at stake in the present matter is the obligation for appellant, at all relevant times, to deal with the subject-matter (borrowing an expression from the taxation field) "at arm's length"; the concurrent findings of the

- a) les faits ne peuvent être comparés à ceux en l'espèce;
- b) dans ces deux décisions, les demanderesses n'avaient pas eu gain de cause dans les Cours d'instance inférieure, de sorte que cette Cour avait examiné le litige à la lumière de ces conclusions concordantes.

En l'espèce, nous n'avons pas à décider si les actions détenues par l'appelant dans Sun-Alta ont été obtenues en raison et uniquement en raison du fait qu'il était maire d'Edmonton. Ce problème ne se présente pas ici puisqu'il détenait effectivement ces actions bien avant le 16 octobre 1963. Ce qui importe réellement en l'espèce, c'est la situation de conflit d'intérêts dans laquelle se trouvait l'appelant en raison de

- a) ses nombreuses actions dans une compagnie assurée d'être avantagée par un relotissement;
- b) son devoir envers la population d'Edmonton, devoir qui exige que soient prises objectivement toutes les décisions concernant le relotissement.

On peut appliquer à la présente situation le dictum du juge Idington (dont l'avis a été partagé par le Juge en chef et le juge Duff) prononcé en 1907 dans un contexte très différent mais qui demeure très à propos. Je me réfère à *Rountree c. The Sydney Land and Loan Company*¹⁷, à la p. 619:

[TRADUCTION] Lorsqu'un homme exerce une fonction de nature fiduciaire et qu'il doit agir, comme c'est parfois presque inévitablement le cas, alors que son devoir et ses intérêts sont en conflit, il doit, au nom de l'honneur sinon de la loi, voir à ce que sa conduite dans cette situation soit bien comprise par ceux qui ont le droit de savoir et que lui, s'il agit, ne fasse qu'obéir à leurs ordres et désirs et n'agisse pas de son propre chef.

En d'autres termes, ce qui est en jeu en l'espèce c'est l'obligation de l'appelant de traiter du sujet en question (pour emprunter une expression propre au domaine de l'impôt sur le revenu) «à distance», et ce en tout temps opportun; les conclusions con-

¹⁷ (1907), 39 S.C.R. 614.

¹⁷ (1907), 39 R.C.S. 614.

Courts below make it clear that appellant was not in that position and this in itself is sufficient to create his liability to account.

It should not be forgotten that in the present situation, it is not possible to establish in black and white what would have happened if appellant had not put himself in that position of conflict. The city respondent, however, does not have the burden of showing what might have happened because such a burden, if it were to be imposed on the city, would render impossible any recourse in cases of conflict. It is no answer to the action to say that the city was bound to develop in the direction of Beverly; this admitted fact does not modify the basic principle that the population was entitled to an objective consideration of this development, a duty which appellant did not respect. Hence his liability.

II In the event that the Respondents have met the test set out in 2 above the Respondent's senior officers and employees were fully aware of the Appellant's interest in Sun-Alta Builders Ltd. and that Sun-Alta Builders Ltd. owned land in the Rundle Heights area of the City of Edmonton. The Appellant declared his interest to the Council of the City of Edmonton and the Council of the City of Edmonton were fully aware of the Appellant's interest at the time they approved and consented to the replot of the Rundle Heights subdivision, on which motion the Appellant declared his interest and did not vote. The Respondents are thereby precluded from claiming the "profit", if any, arising therefrom.

The short answer to this argument is that the Courts below have made concurrent findings that in fact all the members of the City Council were not aware of appellant's interest in the matter. On this point, the trial judge expresses himself as follows:

While Mayor Hawrelak disclosed his interest in Sun-Alta in his letter of October the 24th, 1963, three Aldermen were not aware that he had an interest in the Sun-Alta lands involved in the replot until his statement to that effect to Council on June 29th, 1964, and that statement was made only as a result of a specific question being asked Mayor Hawrelak by Alderman Leger.

cordantes des Cours de première instance et d'appel ne laissent aucun doute que l'appelant n'a pas agi ainsi, et ce fait en lui-même suffit à lui conférer l'obligation de rendre compte.

Il ne faut pas oublier qu'en l'espèce, il est impossible de déterminer avec certitude ce qui serait arrivé si l'appelant ne s'était pas placé dans cette situation de conflit. Cependant, le fardeau de démontrer ce qui aurait pu se produire ne repose pas sur la ville intimée car si tel était le cas, tout recours en matière de conflit serait alors impossible à exercer. Dire que la ville devait inévitablement se développer en direction de Beverly, cela n'est pas une réponse à l'action; ce fait incontesté ne modifie pas le principe fondamental que la population était en droit de s'attendre à ce que cet aménagement soit considéré objectivement, un devoir auquel l'appelant a manqué, d'où sa responsabilité.

[TRADUCTION]

II Au cas où l'intimée aurait satisfait au critère énoncé au N° 2 ci-dessus, les fonctionnaires supérieurs et les employés de cette dernière étaient pleinement au courant des intérêts de l'appelant dans Sun-Alta Builders Ltd. et du fait que celle-ci possédait des terrains dans le quartier Rundle Heights en la ville d'Edmonton. L'appelant a dévoilé ses intérêts au Conseil municipal d'Edmonton et ce Conseil était pleinement au courant des intérêts de l'appelant à l'époque où il a approuvé le relotissement du quartier Rundle Heights par une motion à l'occasion de laquelle l'appelant a dévoilé ses intérêts et n'a pas voté. Ainsi, l'intimée ne peut réclamer le «profit», s'il y en a, qui en découle.

On peut facilement répliquer à cet argument en disant que les Cours d'instance inférieure ont conclu de façon concordante que les membres du Conseil municipal n'étaient pas tous au courant de l'intérêt de l'appelant dans l'affaire. À cet égard, le juge du procès s'est exprimé ainsi:

[TRADUCTION] Bien que le maire Hawrelak ait divulgué son intérêt dans Sun-Alta dans sa lettre du 24 octobre 1963, trois conseillers n'étaient pas au courant de son intérêt dans les terrains de Sun-Alta visés par le relotissement jusqu'à sa déclaration du 29 juin 1964 devant le Conseil, et cette déclaration n'a été faite qu'en réponse à une question précise posée au maire Hawrelak par le conseiller Leger.

This statement was accepted by the Court of Appeal. There is no doubt that this finding is based on the evidence and should not be disturbed.

As a matter of fact, the letter of October 24, 1963, upon which appellant relies could well be interpreted in a way contrary to appellant's contention. This letter reads:

THE CITY OF EDMONTON

Office of
the Mayor
Wm. Hawrelak
Edmonton
Alberta

Members of City Council
City Hall,
Edmonton, Alberta.

Ladies & Gentlemen:

In view of my position as Mayor of this City, I should like to inform Council about some of the companies in which I have an interest, that may be or are doing business with the City as permitted by the City Act. These are:—

Prairie Rose Mfg. Co. Ltd.
Independent Wholesale Ltd.
Durethane Industries Ltd.
Sun-Alta Builders Ltd.

As reported in the Press last July with respect to the development of the Garneau area, I indicated at that time that if the land was assembled in Block 163, and if the City approved the development, Eastern investors would be prepared to finance it. These two conditions having been complied with I now wish to inform you that as of August 31st, 1963, I hold a share interest in Garneau Development Ltd. which has acquired the rights to the land in Block 163 in the Garneau area and that there will be negotiations with the City for acquisition of the lane in that block.

Yours sincerely,

(signed) Wm. Hawrelak
Wm. Hawrelak,
Mayor.

It is to be noted that the last paragraph gives detailed information about a particular holding of appellant. It would have been very simple for him

Ce point de vue a été accepté par la Cour d'appel. Il n'y a aucun doute que cette conclusion est fondée sur la preuve et qu'elle ne devrait pas être modifiée.

En fait, la lettre du 24 octobre 1963 invoquée par l'appelant pourrait fort bien être interprétée de façon contraire à la prétention de ce dernier. Voici cette lettre:

[TRADUCTION]

VILLE D'EDMONTON

| | |
|------------------------------|--------------------|
| Bureau du maire | le 24 octobre 1963 |
| Wm. Hawrelak | |
| Edmonton (Alberta) | |
| Membres du Conseil municipal | |
| Hôtel de ville | |
| Edmonton (Alberta) | |
| Mesdames et messieurs: | |

Étant donné que j'exerce les fonctions de maire de cette Ville, je tiens à dévoiler au Conseil les intérêts que je possède dans certaines compagnies qui exercent présentement des affaires avec la Ville ou qui peuvent le faire, comme l'autorise le City Act. Ces compagnies sont les suivantes:—

Prairie Rose Mfg. Co. Ltd.
Independent Wholesale Ltd.
Durethane Industries Ltd.
Sun-Alta Builders Ltd.

Tel que publié dans le Press en juillet dernier relativement à l'aménagement du quartier Garneau, j'ai alors indiqué que si les terrains étaient regroupés dans le quadrilatère 163, et si la Ville approuvait l'aménagement les actionnaires de Eastern seraient prêts à en assumer le financement. Ces deux conditions ayant été remplies, je désire maintenant vous informer que depuis le 31 août 1963, je détiens des actions dans Garneau Development Ltd. qui a fait l'acquisition des titres des terrains du quadrilatère 163 dans le quartier Garneau et qu'il y aura des négociations avec la Ville relativement à l'acquisition de la voie située dans ce quadrilatère.

Votre tout dévoué,

(signature) Wm. Hawrelak
Wm. Hawrelak
maire

Il faut noter que le dernier paragraphe donne des renseignements détaillés sur un portefeuille d'actions précis de l'appelant. Ce dernier aurait pu

to make the same type of written disclosure in connection with the property held by Sun-Alta Builders Ltd., especially if we take in consideration the fact established by him in his examination for discovery that in the months that preceded his election on October 16, 1963, he discussed the matter of replotting in the Beverly area with Mr. Menzies.

Quite apart from this finding of fact against appellant, it is my view that in law the knowledge of the situation by senior officers and employees of the city respondent is not an answer to the action. On this point, reference may be had to the judgment of the Privy Council in *Bowes v. The City of Toronto*¹⁸, where Lord Justice Knight Bruce, at p. 792, says:

The secrecy and disingenuousness with which the Appellant conducted himself do not improve his case, especially as, if he had, on the 28th of June, disclosed the true state of things to the Council, its other members might have taken a different course from that in fact taken by them (a point as to which it can be scarcely necessary to refer, particularly to the evidence of Joshua Beard, Tully, and Samuel Thompson). But we do not say, that had the Appellant, on the 28th of June, made a full communication to the Council, and nevertheless its members had acted as they did act, that would have prevented the success against him of a suit on behalf of the inhabitants, which in effect and substance this suit still is.

A few years before, in 1854, the House of Lords had, in a matter arising under company law, asserted the same principle. I refer to *Aberdeen Railway Co. v. Blaikie Brothers*¹⁹, where the conflict of interest of the Chairman of the board was known at least to the engineers of the railway company. At p. 316, the Lord Chancellor had this to say:

His duty to the company imposed on him the obligation of obtaining these iron chairs at the lowest possible price. His personal interest would lead him in an entirely opposite direction—would induce him to fix the price as high as possible. This is the very evil against which the rule in question is directed; and I see nothing whatever to prevent its application here. I observe that Lord Fullerton seemed to doubt whether the rule would apply,

facilement divulguer de la même façon les terrains que possédait Sun-Alta Builders Ltd., surtout si l'on considère le fait établi par lui au cours de l'interrogatoire au préalable, que dans les mois qui ont précédé son élection du 16 octobre 1963, il avait discuté du relotissement de la région de Beverly avec M. Menzies.

Indépendamment de cette conclusion sur les faits contre l'appelant, je suis d'avis qu'en droit on ne peut répliquer à l'action en disant simplement que les fonctionnaires supérieurs et les employés de la ville intimée étaient au courant de la situation. Sous ce rapport, on peut se référer à la décision du Conseil privé dans *Bowes v. The City of Toronto*¹⁸, où le lord juge Knight Bruce a dit, à la p. 792:

[TRADUCTION] Le comportement mystérieux et sournois de l'appelant ne milite pas en sa faveur surtout lorsque l'on considère que les autres membres du Conseil auraient peut-être agi différemment si, le 28 juin, l'appelant avait divulgué au Conseil le véritable état de choses (un point auquel il est à peine nécessaire de se référer, en particulier, aux témoignages de Joshua Beard, de Tully et de Samuel Thompson). Mais nous n'affirmons pas que les résidants auraient été dans l'impossibilité d'intenter avec succès une action, comme celle en l'espèce, contre l'appelant si ce dernier avait tout révélé au Conseil le 28 juin et si ses membres avaient quand même agi comme ils l'ont fait.

Quelques années auparavant, soit en 1854, la Chambre des Lords avait avancé le même principe en matière de droit des compagnies. Je me réfère à *Aberdeen Railway Co. v. Blaikie Brothers*¹⁹, où le conflit d'intérêts du président du Conseil d'administration était connu au moins des ingénieurs de la compagnie de chemin de fer. A la p. 316, le lord Chancelier s'est exprimé ainsi:

[TRADUCTION] Son rôle au sein de la compagnie lui a imposé l'obligation d'obtenir ces chaises en métal au plus bas prix possible. Son intérêt personnel lui dictait une conduite tout à fait contraire - fixer le prix le plus élevé possible. C'est ce genre de dilemme que vise la règle en question; et je ne vois rien qui puisse empêcher son application ici. Je remarque que lord Fullerton a semblé douter de l'applicabilité de la règle lorsque la

¹⁸ (1858), 11 Moo. P.C. 463, 14 E.R. 770.

¹⁹ (1854), 23 L.T.O.S. 315.

¹⁸ (1858), 11 Moo P.C. 463, 14 E.R. 770.

¹⁹ (1854), 23 L.T.O.S. 315.

where the party, whose act or contract is called in question, is only one of a body of directors, not a sole trustee or manager. But with all deference, this appears to me to make no difference. It was Mr. Blaikie's duty to give to his codirectors, and through them to the company, the full benefit of all the knowledge and skill which he could bring to bear on the subject. He was bound to assist them in getting the articles contracted for at the cheapest possible rate. As far as related to the advice he should give them, he put his interest in conflict with his duty. And whether he was the sole director, or only one of many, can make no difference in principle.

As to the question of profit, appellant expresses his point as follows:

III The Appellant did not make the profit as a result of any action after he became Mayor of the Respondent but because the value of his shares in Sun-Alta Builders Ltd. and the Rundle Heights land owned by Sun-Alta Builders Ltd. had appreciated in value prior to the Appellant being in a fiduciary position towards the Respondent and the Appellant is therefore not accountable in law for such profit or appreciation that occurred prior to his election as Mayor.

To arrive at their conclusion, the Courts below have examined the evidence and have found against appellant. I see no reason to disturb their concurrent findings.

One factor that was considered is that appellant who in 1960 had invested \$80 in the company that eventually became Sun-Alta Builders Ltd., sold his shares after the adoption of the replot for \$95,000. It was perfectly reasonable for the Courts below to come to the conclusion that the major cause for this tremendous increase was the replot.

Another way of reaching the same conclusion was to look at the financial statements of Sun-Alta for the relevant periods. At the end of April 1961, the surplus was \$16,609.48; at the end of April 1963, the surplus was \$40,358.79; at the end of April 1964, the surplus was \$39,508.52. (The financial statements for 1962 are missing). In the

partie, dont l'acte ou l'engagement est mis en doute, n'est qu'un de plusieurs membres d'un conseil d'administration et non l'unique fiduciaire ou administrateur. Mais, en toute déférence, il me semble que cela ne fait aucune différence. M. Blaikie avait le devoir de donner à ses codirecteurs, et ce faisant à la compagnie, tout le bénéfice du savoir et de la compétence qu'il pouvait apporter en la matière. Il était tenu de les aider à obtenir les objets visés par le contrat au plus bas prix possible. Et en ce qui concerne les conseils qu'il devait leur donner, son intérêt personnel et son devoir entraient alors en conflit. Le principe demeure le même peu importe s'il était l'unique administrateur ou seulement un administrateur parmi d'autres.

En ce qui concerne la question de profit, l'appellant a allégué ce qui suit:

III [TRADUCTION] L'appelant n'a pas retiré le profit en question par suite d'un acte accompli après avoir été élu maire de l'intimée mais plutôt parce que la valeur de ses actions dans Sun-Alta Builders Ltd. et la valeur des terrains que possédait Sun-Alta Builders Ltd. à Rundle Heights avaient augmenté avant que l'appelant n'ait un devoir de fiduciaire envers l'intimée, de sorte que l'appelant n'est pas tenu en droit de rendre compte de ce profit ou de cette augmentation de valeur qui est survenu avant son élection à la mairie.

Pour en arriver à leur conclusion, les Cours d'instance inférieure ont examiné la preuve qu'elles ont jugée défavorable à l'appelant. Je ne vois aucune raison de modifier leurs conclusions concordantes.

Un élément qui a été considéré est que l'appellant, qui avait investi en 1960 la somme de \$80 dans la compagnie qui devint Sun-Alta Builders Ltd., a vendu ses actions après l'adoption du plan de relotissement pour la somme de \$95,000. Il était donc parfaitement raisonnable pour les Cours d'instance inférieure de conclure que le relotissement représentait la principale cause de cette formidable augmentation.

Une autre méthode pour en venir à la même conclusion était d'examiner les bilans financiers de Sun-Alta pour les périodes correspondantes. A la fin d'avril 1961, l'excédent se chiffrait à \$16,609.48; à la fin d'avril 1963, l'excédent se chiffrait à \$40,358.79; à la fin d'avril 1964, l'excédent se chiffrait à \$39,508.52. (Il manque le bilan

light of the foregoing, it was certainly open to the Courts below to come to the conclusion that for the surplus to jump from that last-mentioned figure to a figure in excess of \$200,000 in the weeks that followed, there must have been a major cause, which cause must have been the replot.

Before this Court, much emphasis has been put upon the evidence of one Roy Fletcher who allegedly would have been ready to pay \$275,000 for the land prior to the appellant being elected mayor. A short answer to that submission is that it was obviously not believed by the Courts below, a conclusion which I am inclined to share considering

- (a) that the deal fell through because Fletcher and Sun-Alta could not agree on the last \$15,000;
- (b) that the replot at that time was still very much in the future;
- (c) that the replot was bound to cause a substantial increase in value;
- (d) that even with the replot decided and with the consequent increase in value, the property was sold in 1965 for \$280,000.

Quite apart from the findings of the Courts below, it is quite clear that in a matter of this type, it is not always easy to determine to the last cent the amount of the profit. This is not the work of our Court and I cannot do any better on this point than to adopt the following extract from the reasons of Smith C.J.A., *supra*, at p. 188:

In Toronto Hockey Club Ltd. v. Arena Gardens of Toronto Ltd., [1926] 4 D.L.R. 1, Warrington L.J., for the Judicial Committee of the Privy Council, said at p. 4:

The amount of damages in such a case as the present [referring to the case in which the statement was made] cannot be ascertained by any precise means, it must be more or less guess-work.

Nevertheless their Lordships upheld the award of damages as it was 'in their Lordships' opinion, impos-

de l'année 1962). À la lumière de ce qui précède, il était certainement permis aux Cours d'instance inférieure de conclure qu'il devait y avoir une raison importante pour que l'excédent passe du dernier montant mentionné à un montant de plus de \$200,000 dans les semaines qui suivirent, et que cette raison devait être le relotissement.

On a beaucoup insisté devant cette Cour sur le témoignage d'un certain Roy Fletcher qui, a-t-on dit, aurait été prêt à payer \$275,000 pour les terrains avant que l'appelant ne soit élu maire. On peut facilement répliquer à cette allégation en disant que les Cours d'instance inférieure n'y ont manifestement pas ajouté foi, et je suis porté à me rallier à cette conclusion étant donné

- a) que la transaction a échoué parce que Fletcher et Sun-Alta ne pouvaient s'entendre sur le dernier \$15,000;
- b) qu'à cette époque-là, le relotissement était encore un projet très indéfini;
- c) que le relotissement devait inévitablement apporter une importante augmentation de valeur;
- d) que même après que fut prise la décision d'effectuer un relotissement et après l'augmentation de valeur qui en a résulté, les terrains ont été vendus en 1965 pour la somme de \$280,000.

Abstraction faite des conclusions des Cours d'instance inférieure, il est évident qu'en ce genre de cause, il n'est pas toujours facile de déterminer à un cent près le montant du profit. Cette tâche n'incombe pas à cette Cour et je ne peux faire mieux à cet égard que de me rallier aux propos du juge en chef Smith de la Cour d'appel, lorsqu'il dit, (précitée), à la p. 188:

[TRADUCTION] Dans *Toronto Hockey Club Ltd. v. Arena Gardens of Toronto Ltd.*, [1926] 4 D.L.R. 1, le lord juge Warrington, au nom du Comité judiciaire du Conseil privé, a dit à la p. 4:

le montant des dommages dans une cause comme celle-ci [il s'agit de la cause où la déclaration a été faite] ne peut être déterminé par aucun moyen précis, il faut plus ou moins procéder à vue de nez.

Néanmoins, leurs Seigneuries, ont confirmé le montant des dommages accordés puisqu'il était, «de l'avis de

sible to say that they [the trial judge and the Court of Appeal] were wrong in the course they took'.

For these reasons, I would affirm the judgments below and dismiss the appeal, the whole with costs.

Appeal allowed with costs, DICKSON and DE GRANDPRÉ JJ. dissenting.

Solicitors for the defendant, appellant: Wood, Moir, Hyde & Ross, Edmonton.

Solicitors for the plaintiff, respondent: Fenerty, McGillivray, Robertson, Prowse, Brennan, Fraser, Bell & Hatch, Calgary.

leurs Seigneuries, impossible d'affirmer qu'ils [le juge du procès et la Cour d'appel] avaient commis une erreur dans leur démarche».

Pour ces motifs, je confirmerais les jugements des Cours d'instance inférieure et je rejeterais le pourvoi, le tout avec dépens.

Pourvoi accueilli avec dépens, les JUGES DICKSON et DE GRANDPRÉ étant dissidents.

Procureurs du défendeur, appelant: Wood, Moir, Hyde et Ross, Edmonton.

Procureurs de la demanderesse, intimée: Fenerty, McGillivray, Robertson, Prowse, Brennan, Fraser, Bell and Hatch, Calgary.