

**Save Richmond Farmland Society, Marion
Linda Smith and George Alexander Taylor**
Appellants

v.

**The Corporation of the Township of
Richmond, The Council of the Corporation of
the Township of Richmond, Hugh Mawby,
Progressive Construction Ltd., Tempo
Construction Ltd., Conway Richmond Ltd.,
Fraserview Construction Ltd., L. Horii
Const. Ltd., First City Development Corp.
Ltd. and Olga Ilich** *Respondents*

INDEXED AS: SAVE RICHMOND FARMLAND SOCIETY v.
RICHMOND (TOWNSHIP)

File No.: 21423.

1990: May 1; 1990: August 16*.

Present: Dickson C.J.** and Lamer C.J.*** and
Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier,
Cory and McLachlin JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
BRITISH COLUMBIA

*Municipal law — Municipal corporations — Public
hearing on rezoning by-law — Bias or apprehended
bias — Alderman favouring rezoning by-law stating
publicly that he would attend public hearings but that
he would not change his mind — Whether alderman's
conduct raises a reasonable apprehension of bias —
Whether alderman disqualified from voting on final
reading of by-law — Validity of by-law — Municipal
Act, R.S.B.C. 1979, c. 290, s. 956.*

An alderman who campaigned for office on a plat-
form favouring residential development of certain
agricultural lands within the Township voted in favour
of two zoning by-laws enacted by the Council and
subsequently declared invalid by the court on technical
grounds. When a new by-law was introduced to achieve
the same purpose, the alderman was reported to have
stated publicly that he would not change his mind
regardless of what was said at the public hearings
required to be held under s. 956 of the *Municipal Act*.
There was other evidence to the effect that he had also

* Reasons delivered December 20, 1990.

** Chief Justice at the time of hearing.

*** Chief Justice at the time of judgment.

**Save Richmond Farmland Society, Marion
Linda Smith et George Alexander Taylor**
Appellants

a c.

**The Corporation of the Township of
Richmond, The Council of the Corporation of
the Township of Richmond, Hugh Mawby,
Progressive Construction Ltd., Tempo
Construction Ltd., Conway Richmond Ltd.,
Fraserview Construction Ltd., L. Horii
Const. Ltd., First City Development Corp.
Ltd. et Olga Ilich** *Intimés*

c RÉPERTORIÉ: SAVE RICHMOND FARMLAND SOCIETY c.
RICHMOND (CANTON)

N° du greffe: 21423.

1990: 1^{er} mai; 1990: 16 août*.

d

Présents: Le juge en chef Dickson **, le juge en
chef Lamer *** et les juges Wilson, La Forest,
L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory et
McLachlin.

e

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

*Droit municipal — Municipalités — Audience publi-
que relative à un règlement modifiant le zonage —
Partialité ou crainte de partialité — Un conseiller qui
appuyait le règlement modifiant le zonage a déclaré
publiquement qu'il serait présent aux audiences publi-
ques mais qu'il ne changerait pas d'avis — La conduite
du conseiller soulève-t-elle une crainte raisonnable
de partialité? — Le conseiller était-il inhabile à voter lors
de la lecture finale du règlement? — Validité du règle-
ment — Municipal Act, R.S.B.C. 1979, ch. 290,
art. 956.*

Un conseiller qui a fait campagne en se prononçant en
faveur de l'aménagement résidentiel de certaines terres
agricoles dans le canton a voté en faveur de deux
règlements de zonage adoptés par le conseil et par la
suite déclarés invalides par la cour pour des motifs de
procédure. Lorsqu'un nouveau règlement a été présenté
avec le même objectif, le conseiller aurait déclaré publi-
quement qu'il ne changerait pas d'avis peu importe ce
qui serait dit aux audiences publiques prescrites par
l'art. 956 de la *Municipal Act*. D'autres éléments de
preuve ont été présentés selon lesquels il avait également

* Motifs prononcés le 20 décembre 1990.

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

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

stated that he would listen attentively to the proceedings. In a subsequent interview he is stated to have said that he favoured the rezoning of the land and that it would take something significant to change his mind. During the hearing, objections were raised to the alderman's continued participation on the ground that he had predetermined the issue but he did not reply to the objections. Following the hearing and second reading of the proposed by-law, the appellants petitioned, unsuccessfully, under the *Judicial Review Procedure Act* to prohibit the alderman from voting on the by-law or participating in the process of its consideration. The alderman participated in the vote, which passed by a five-to-four margin. The appellants' appeal to the British Columbia Court of Appeal was dismissed.

Held: The appeal should be dismissed.

Per Dickson C.J. and Wilson, Sopinka, Gonthier, Cory and McLachlin J.J.: A member of a municipal council is not disqualified by reason of his bias unless he has prejudged the matter to be decided to the extent that he is no longer capable of being persuaded: *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170. The relevant test, therefore, is whether the alderman in fact had a closed mind. The alderman had not reached a final opinion which could not have been dislodged, and, accordingly, he was not disqualified by bias.

Per Lamer C.J. and La Forest and L'Heureux-Dubé J.J.: A closed mind, provided that it is not corrupt, should not disentitle an alderman from participating in the decision-making process in circumstances like the present. Section 956 of the *Municipal Act* should not be interpreted as meant to apply in exactly the same way to all matters it covers but, rather, should be viewed as sufficiently flexible to allow the appropriate standards of fairness to be applied to the particular circumstances. In this case, the rezoning was initiated by Council and driven by policy. The standard of fairness mandated by s. 956 placed on Council members little more than the obligation of ensuring that due notice was given to those who stood to be affected, as well as a reasonable opportunity to express their views. A community plan, or a comprehensive zoning by-law, represents a general statement of the broad objectives and policies of the local government respecting the form and character of existing and proposed land use, and the adoption of such a measure is less a judicial process than a legislative one. The aldermen who participate in such a process should

déclaré qu'il suivrait attentivement les délibérations. Dans une entrevue subséquente, il aurait dit qu'il appuyait le nouveau zonage du bien-fonds et qu'il faudrait quelque chose d'important pour le faire changer d'avis. Au cours de l'audience, on s'est opposé à ce que le conseiller continue d'y participer pour le motif qu'il avait déjà préjugé la question, mais il n'a pas répondu aux objections. Après l'audience et la deuxième lecture du règlement, les appelants ont présenté sans succès, une requête aux termes de la *Judicial Review Procedure Act* dans le but d'interdire au conseiller de voter sur le règlement ou de participer à son examen. Le conseiller a participé au vote par lequel le règlement a été adopté à une majorité de cinq contre quatre. L'appel interjeté par les appelants à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a été rejeté.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Le juge en chef Dickson et les juges Wilson, Sopinka, Gonthier, Cory et McLachlin: Un membre d'un conseil municipal n'est pas inhabile pour cause de partialité à moins qu'il n'ait préjugé la question qui doit être tranchée au point de ne plus pouvoir être convaincu: *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170. Par conséquent, le critère applicable est de savoir si le conseiller avait effectivement l'esprit fermé. Le conseiller n'avait pas formé une opinion finale et irrévocable et, en conséquence, il n'était pas inhabile pour cause de partialité.

Le juge en chef Lamer et les juges La Forest et L'Heureux-Dubé: Un esprit fermé, pourvu qu'il ne soit pas corrompu, ne rend pas un conseiller municipal inhabile à participer au processus décisionnel dans des circonstances comme les présentes. On ne doit pas interpréter l'art. 956 de la *Municipal Act* comme s'il devait s'appliquer exactement de la même façon à toutes les questions qu'il vise, mais il faut plutôt l'interpréter comme étant assez souple pour permettre l'application des normes d'équité appropriées aux circonstances particulières. En l'espèce, la modification de zonage a été présentée par le conseil et motivée par une politique. La norme d'équité prescrite par l'art. 956 impose aux conseillers rien de plus que l'obligation de veiller à ce qu'un avis suffisant soit donné à ceux qui sont réellement touchés et de leur accorder une possibilité raisonnable d'exprimer leurs opinions. Un plan d'urbanisme ou un règlement de zonage global représente un énoncé général des objectifs et des politiques d'ensemble du gouvernement local concernant la forme et le caractère de l'utilisation actuelle et projetée des terrains. L'adoption d'une telle mesure relève moins du processus judiciaire que du processus législatif. Les conseillers municipaux qui participent à un tel processus devraient être considé-

be viewed not as judges but as elected representatives who are answerable to the concerns of their constituents.

rés non pas comme des juges, mais comme des représentants élus qui doivent répondre aux préoccupations de leurs électeurs.

Cases Cited

By Sopinka J.

Applied: *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170; **referred to:** *Wiswell v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] S.C.R. 512; *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369.

Jurisprudence

^a

Citée par le juge Sopinka

Arrêt appliqué: *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170; **arrêts mentionnés:** *Wiswell v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] R.C.S. 512; *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369.

^b

Citée par le juge La Forest

By La Forest J.

Referred to: *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170; *Karamanian v. Richmond* (1982), 38 B.C.L.R. 106; *Re McGill and City of Brantford* (1980), 111 D.L.R. (3d) 405; *Lower Hutt City Council v. Bank*, [1974] 1 N.Z.L.R. 545; *Wollen v. Borough of Fort Lee*, 142 A.2d 881 (1958); *Regina v. Amber Valley District Council, Ex parte Jackson*, [1985] 1 W.L.R. 298; *Martineau v. Matsqui Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653.

^c

Arrêts mentionnés: *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170; *Karamanian v. Richmond* (1982), 38 B.C.L.R. 106; *Re McGill and City of Brantford* (1980), 111 D.L.R. (3d) 405; *Lower Hutt City Council v. Bank*, [1974] 1 N.Z.L.R. 545; *Wollen v. Borough of Fort Lee*, 142 A.2d 881 (1958); *Regina v. Amber Valley District Council, Ex parte Jackson*, [1985] 1 W.L.R. 298; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653.

^e

Statutes and Regulations Cited

Judicial Review Procedure Act, R.S.B.C. 1979, c. 209.
Municipal Act, R.S.B.C. 1979, c. 290, ss. 945(1) [en. 1985, c. 79, s. 8; am. 1987, c. 14, s. 11], 949(2) [en. 1985, c. 79, s. 8; am. 1987, c. 14, s. 14], 956(1), (2), (3) [en. 1985, c. 79, s. 8], 959(2) [en. 1985, c. 79, s. 8].

Township of Richmond By-laws 4700, 5110, 5115, 5300.

Lois et règlements cités

Canton de Richmond, règlements 4700, 5110, 5115, 5300.

^f

Judicial Review Procedure Act, R.S.B.C. 1979, ch. 209.
Municipal Act, R.S.B.C. 1979, ch. 290, art. 945(1) [ad. 1985, ch. 79, art. 8; mod. 1987, ch. 14, art. 11], 949(2) [ad. 1985, ch. 79, art. 8; mod. 1987, ch. 14, art. 14], 956(1), (2), (3) [ad. 1985, ch. 79, art. 8], 959(2) [ad. 1985, ch. 79, art. 8].

^g

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1989), 36 B.C.L.R. (2d) 49, 43 M.P.L.R. 88, 57 D.L.R. (4th) 278, 36 Admin. L.R. 155, affirming a judgment of Prowse J. dismissing a petition for prohibition. Appeal dismissed.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1989), 36 B.C.L.R. (2d) 49, 43 M.P.L.R. 88, 57 D.L.R. (4th) 278, 36 Admin. L.R. 155, qui a confirmé un jugement du juge Prowse qui avait rejeté une requête en prohibition. Pourvoi rejeté.

^h

Thomas R. Berger and Marcus Bartley, for the appellants.

Thomas R. Berger et Marcus Bartley, pour les appellants.

ⁱ

Raymond E. Young and F. T. Williamson, for the respondents The Corporation of the Township of Richmond, The Council of the Corporation of the Township of Richmond and Hugh Mawby.

Raymond E. Young et F. T. Williamson, pour les intimés The Corporation of the Township of Richmond, The Council of the Corporation of the Township of Richmond et Hugh Mawby.

^j

Cecil O. D. Branson, Q.C., and *F. E. Verhoeven*, for the respondents Progressive Construction Ltd.,

Cecil O. D. Branson, c.r., et *F. E. Verhoeven*, pour les intimés Progressive Construction Ltd.,

Tempo Construction Ltd., Conway Richmond Ltd., Fraserview Construction Ltd., L. Horii Construction Ltd., First City Development Corp. Ltd. and Olga Ilich.

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

SOPINKA J.—This appeal raises the issue as to whether a municipal alderman is disqualified by reason of a reasonable apprehension of bias. It was heard along with *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170. This appeal was dismissed by judgment released August 16, 1990, reasons to follow. These reasons are released concurrently with judgment in *Old St. Boniface Residents Assn.*

Facts

The dispute in this case is over the fate of certain lands, known as Terra Nova, within the Township of Richmond. The appellants challenge the validity of By-law 5300, which purports to convert part of Terra Nova from agricultural to predominantly residential zoning. As suggested by its name, the appellant Save Richmond Farmland Society, along with the individual appellants, seeks to maintain Terra Nova as farmland, and is opposed to residential development of the land. The acts with which this appeal is most concerned are those of the respondent Alderman Hugh Mawby.

It is clear from the evidence that the development of Terra Nova is a contentious and divisive issue in Richmond politics. It has been for many years zoned for agricultural use. In December 1986, the Richmond Official Community Plan, By-law 4700, was adopted. Pursuant to s. 945(1) of the *Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, c. 290, “[a] community plan is a general statement of the broad objectives and policies of the local government respecting the form and character of existing and proposed land use and servicing requirements in the area covered by the plan”. By-law 4700 designated the Terra Nova as “residential reserve”. A community plan does not alter zoning.

Tempo Construction Ltd., Conway Richmond Ltd., Fraserview Construction Ltd., L. Horii Construction Ltd., First City Development Corp. Ltd. et Olga Ilich.

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

^b LE JUGE SOPINKA—Le présent pourvoi soulève la question de savoir si un conseiller municipal est inhabile en raison d’une crainte raisonnable de partialité. L’espèce a été entendue en même temps que le pourvoi *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170. Le présent pourvoi a été rejeté dans un jugement rendu le 16 août 1990 qui mentionnait que les motifs suivraient. Ces motifs sont rendus en même temps que l’arrêt *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface*.

Les faits

Le litige en l’espèce porte sur le sort réservé à certains biens-fonds connus sous le nom de Terra Nova dans le canton de Richmond. Les appelants contestent la validité du règlement 5300 qui vise à modifier le zonage agricole d’une partie de Terra Nova en zonage principalement résidentiel. Comme son nom le laisse entendre, l’appelante Save Richmond Farmland Society, comme les personnes appelantes, cherche à conserver le caractère agricole de Terra Nova et est opposée à l’aménagement du terrain à des fins résidentielles. Les actes que vise principalement le présent pourvoi sont ceux du conseiller intimé Hugh Mawby.

Il ressort clairement de la preuve que le projet de Terra Nova est une question litigieuse qui crée des dissensions dans la vie politique de Richmond. Ce bien-fonds fait l’objet d’un zonage agricole depuis de nombreuses années. En décembre 1986, le règlement 4700, qui constitué le plan d’urbanisme officiel de Richmond, a été adopté. Aux termes du par. 945(1) de la *Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 290, [TRADUCTION] «[un] plan d’urbanisme est un énoncé général des objectifs et des politiques d’ensemble du gouvernement local concernant la forme et le caractère de l’affectation actuelle et proposée d’un bien-fonds et des exigences en matière de services du secteur visé par le

A plan's legal effect is that, pursuant to s. 949(2), by-laws enacted after the adoption of an official community plan "shall be consistent with the relevant plan". Alderman Mawby was a Council member at the time and voted in favour of By-law 4700.

The fate of Terra Nova was the main issue in the most recent municipal election in 1987. That election left the composition on the Municipal Council at a five-to-four split in favour of development. All Council votes relevant to this case have followed this division.

On September 26, 1988, the Municipal Council adopted By-laws 5110 and 5115 which had the purported effect of converting approximately 220 acres of Terra Nova from agricultural to predominantly residential zoning. Alderman Mawby chaired the public hearings on the by-laws, which occupied some 40 hours over 11 days. He voted in favour of the two proposed by-laws. The by-laws were subsequently set aside by the Supreme Court of British Columbia because of a failure to comply with notice provisions of the *Municipal Act*.

On November 22, 1988, shortly before By-laws 5110 and 5115 were declared void, the Council introduced By-law 5300, which is the focus of this appeal. It is a comprehensive zoning by-law for the entire municipality of Richmond. It was initiated by Council on the recommendation of municipal planning staff to consolidate all previous zoning regulations. It repeals all zoning by-laws previously in force. Among other things, By-law 5300 maintains the residential zoning of Terra Nova. Since By-laws 5110 and 5115 were set aside, if it is valid By-law 5300 has the effect of rezoning Terra Nova.

Alderman Mawby did not chair the hearing held on By-law 5300. He attended all sessions, which

plan». Le règlement 4700 désignait Terra Nova comme [TRADUCTION] «réserve résidentielle». Un plan d'urbanisme ne modifie pas le zonage. Un plan a pour effet juridique que, aux termes du par. 949(2), les règlements adoptés après l'adoption d'un plan d'urbanisme officiel [TRADUCTION] «doivent être conformes au plan pertinent». Le conseiller Mawby était membre du conseil à l'époque visée et a voté en faveur du règlement 4700.

La plus récente élection municipale tenue en 1987 a porté principalement sur le sort de Terra Nova. Depuis cette élection, le conseil municipal se compose de cinq membres en faveur du projet contre quatre qui s'y opposent. Tous les votes du conseil relativement à cette affaire se sont partagés de cette manière.

Le 26 septembre 1988, le conseil municipal a adopté les règlements 5110 et 5115 qui étaient censés avoir pour effet de transformer le zonage agricole d'environ 220 acres de Terra Nova en zonage principalement résidentiel. Le conseiller Mawby a présidé les audiences publiques relatives aux règlements qui se sont déroulées pendant quelque 40 heures réparties sur une période de 11 jours. Il a voté en faveur des deux projets de règlement. Par la suite, les règlements ont été annulés par la Cour suprême de la Colombie-Britannique pour cause de non-conformité avec les dispositions de la *Municipal Act* en matière d'avis.

Le 22 novembre 1988, peu avant l'annulation des règlements 5110 et 5115, le conseil a présenté le règlement 5300 sur lequel porte le présent pourvoi. Il s'agit d'un règlement de zonage général qui vise l'ensemble de la municipalité de Richmond. Ce règlement, conçu par le conseil à la recommandation des urbanistes municipaux, constitue une refonte de tous les règlements de zonage précédents. Il abroge tous les règlements de zonage auparavant en vigueur. Le règlement 5300 a notamment pour effet de conserver le zonage résidentiel de Terra Nova. Étant donné que les règlements 5110 et 5115 ont été annulés, s'il est valide, le règlement 5300 a pour effet de prescrire un nouveau zonage pour Terra Nova.

Le conseiller Mawby n'a pas présidé l'audience tenue au sujet du règlement 5300. Il a assisté à

amounted to some 57 hours over 12 days. It is relevant to note that under s. 959(2) a member of Council need not be present at the hearing to vote on the by-law, so long as an oral or written report of the hearing is given to the member by an officer or employee of the Council. The public hearing on By-law 5300 began on December 19, 1988 after first reading of the by-law. Shortly after, an article appeared in the Richmond News which read as follows.

MAWBY WON'T CHANGE MIND

The public hearing on Richmond's proposed new comprehensive zoning bylaw opened Monday night and is expected to extend over many nights into the New Year.

Rezoning of the Terra Nova area in the northwest corner of Lulu Island is expected to dominate proceedings, but one municipal council member, Alderman Hugh Mawby, says he won't change his mind regardless of what is said at the hearing. He was chairman of the public hearing on Terra Nova that stretched over eleven nights earlier this year and eventually resulted in two Terra Nova bylaws that were ruled invalid by B.C. Supreme Court.

The article was based on a telephone interview conducted on or close to December 16, 1988. The editor who wrote the article made an affidavit filed in these proceedings which stated that the article truly reports what Alderman Mawby told him. It also includes the following:

7. THAT Alderman Mawby further stated to me that although he would not change his mind on the Terra Nova project, he would listen attentively to the public hearing proceedings.

On January 2, 1989, Alderman Mawby participated on the Dave Abbott television show, together with the host, Don Cummings (President of the Save Richmond Farmland Society) and four telephone callers. He advocated the residential rezoning of Terra Nova. He was asked whether the rezoning of Terra Nova was a *fait accompli*. He made the following response.

toutes les séances qui ont duré pendant environ 57 heures réparties sur 12 jours. Il convient de souligner que, aux termes du par. 959(2), il n'est pas nécessaire qu'un membre du conseil soit présent à l'audience pour voter sur le règlement, pourvu qu'un rapport verbal ou écrit lui soit donné par un fonctionnaire ou employé du conseil. L'audience publique relative au règlement 5300 a commencé le 19 décembre 1988 après la première lecture du règlement. Peu après, l'article suivant a paru dans le Richmond News:

[TRADUCTION] MAWBY NE CHANGERA PAS D'AVIS

L'audience publique relative au projet de nouveau règlement de zonage général de Richmond a débuté lundi soir et on s'attend à ce qu'elle se poursuive pendant de nombreuses soirées et se prolonge dans la nouvelle année.

On s'attend à ce que les délibérations portent principalement sur le nouveau zonage du secteur de Terra Nova dans le coin nord-ouest de l'île Lulu, mais un membre du conseil municipal, le conseiller Hugh Mawby, a dit qu'il ne changerait pas d'avis peu importe ce qui sera dit à l'audience. Il a présidé l'audience publique relative à Terra Nova qui a duré onze soirées plus tôt cette année et qui a finalement abouti à deux règlements concernant Terra Nova qui ont été jugés non valides par la Cour suprême de la Colombie-Britannique.

L'article était fondé sur une entrevue téléphonique accordée le 16 décembre 1988 ou vers cette date. Le journaliste qui a rédigé l'article a présenté un affidavit, qui a été produit dans les présentes procédures, selon lequel l'article rapporte véritablement ce que le conseiller Mawby lui a dit. On y précise également ce qui suit:

[TRADUCTION] 7. QUE le conseiller Mawby m'a en outre dit que, bien qu'il ne changerait pas d'avis au sujet du projet Terra Nova, il suivrait attentivement l'audience publique.

Le 2 janvier 1989, le conseiller Mawby a participé à l'émission télévisée de Dave Abbott, avec l'animateur, Don Cummings (président de Save Richmond Farmland Society) et quatre interlocuteurs téléphoniques. Il a parlé en faveur du nouveau zonage résidentiel de Terra Nova. On lui a demandé si le nouveau zonage de Terra Nova était un fait accompli. Il a répondu de la manière suivante:

David, I can't make that comment, and I think I made that very clear to you. We are in a public hearing. We are still listening. And I have several things which I think would help. And I made a note of them, because I thought in fairness, because we're in public hearings and we don't want in any way to jeopardize those public hearings and if somebody, and I put it down to this, I said the sort of things that would make—help people change their minds, and maybe, maybe there is—one of the other aldermen from the Civic New Democrats might change his mind if the evidence was conclusive enough for them, the same as it may be conclusive enough for me. First of all, I made a decision back in June, and I'm prepared to live with the political ramifications of that, to support development on Terra Nova. Now by some small, and I say very small, piece in the advertising, technicality, we have got to review it again. So what is needed, there is already decision made of Council. Five people have said we favour development. Four have said no. So what the four or the five need to change their mind is something significant. And I would suggest that that new evidence would have to come from—

On January 6, 1989, an article appeared in another local newspaper, the Richmond Times. It read in part:

Unlike the first three nights of the hearing back in December, opposing aldermen did not quarrel among themselves, but Ald. Hugh Mawby found himself the target of several attacks by the anti-developers.

Robert Bedluk, quoting a local newspaper, said Mawby had publicly stated his stand on Terra Nova before the conclusion of the hearing.

Saying Mawby had no choice but to disqualify himself from the rest of the hearing, Bedluk said, "any judge in any court of law would disqualify a jurist" under the same circumstances.

Doubts were also raised about Mawby's ability to remain impartial after he appeared on a television talk show to discuss Terra Nova January 2.

In an interview with The Times, the alderman said both incidents had been misconstrued. The newspaper, he said, had "misquoted me and taken what I said completely out of context."

[TRADUCTION] David, je ne puis répondre de cette manière, et je crois vous l'avoir dit clairement. Nous tenons une audience publique. Nous sommes encore à l'écoute de la population. De plus je dispose de plusieurs arguments qui, à mon avis, pourraient être utiles. Et je les ai soulignés, parce que j'ai cru en toute équité, parce que nous tenons une audience publique et nous ne voulons d'aucune façon mettre en péril ces audiences publiques et si quelqu'un, et je le résume ainsi, si j'ai dit le genre de choses qui amèneraient—aideraient les gens à changer d'idée, et peut-être, peut-être que c'est le cas—un des autres conseillers des Civic New Democrats pourrait changer d'avis si les éléments de preuve étaient suffisamment concluants pour eux, comme ils peuvent être suffisamment concluants pour moi. Tout d'abord, j'ai pris la décision en juin dernier, et je suis prêt à en assumer les conséquences politiques, d'appuyer le projet de Terra Nova. Maintenant, en raison d'un petit, et j'ajoute très petit, élément dans la publicité, une formalité, nous devons l'examiner de nouveau. Alors, ce qui est nécessaire, le conseil a déjà pris une décision. Cinq personnes ont dit qu'elles étaient en faveur du projet. Quatre s'y sont opposées. Donc, ce qui est nécessaire pour que les quatre ou cinq personnes changent d'avis est quelque chose d'important. Et je suis d'avis que le nouvel élément doit venir —

Le 6 janvier 1989, un article a paru dans un autre journal local, le Richmond Times. En voici un extrait:

[TRADUCTION] Contrairement aux trois premières soirées de l'audience en décembre, les conseillers opposants ne se sont pas chamaillés entre eux, mais le conseiller Hugh Mawby a été la cible de plusieurs attaques des adversaires du projet.

Robert Bedluk, citant un journal local, a dit que Mawby avait publiquement pris position au sujet de Terra Nova avant la fin de l'audience.

Soulignant que Mawby n'avait d'autre choix que de se déclarer inhabile pour le reste de l'audience, Bedluk a dit, «un juge d'une cour de justice déclarerait un juriste inhabile» dans les mêmes circonstances.

On a également soulevé des doutes quand à la capacité de Mawby de demeurer impartial après qu'il eut participé à une émission-variétés télévisée pour discuter de Terra Nova le 2 janvier.

Dans une entrevue accordée au journal The Times, le conseiller a dit que les deux incidents avaient été mal interprétés. Le journal, a-t-il dit, «m'a mal cité et a cité mes déclarations complètement hors contexte.»

Mawby explained the newspaper interviewed him prior to the hearing, before the council members were required to sit as impartial judges.

“At that point, I told him I had heard nothing new that would make me change my mind,” Mawby remarked, adding his television appearance did not compromise his position because the discussion was a “philosophical debate.”

The respondents point out that two aldermen opposed to residential development of Terra Nova wrote a number of articles in local newspapers, setting out their views. One of them displayed a sign on the front lawn of his home which said “Save Terra Nova” and bore the telephone number of the Save Richmond Farmland Society.

On three occasions during the public hearing, Richmond residents raised the matter of the Richmond News article and objected to Alderman Mawby’s continued participation in the hearing on the ground that he had predetermined the issue. Alderman Mawby did not reply to the objections. According to Alderman Mawby’s affidavit, the practice of the Council at the hearings was to listen to the views of the public and ask questions, but not actively to debate the merits of By-law 5300 with members of the public.

Following the hearing and second reading, the appellants launched a petition under the *Judicial Review Procedure Act*, R.S.B.C. 1979, c. 209, to prohibit Alderman Mawby from voting on By-law 5300 or participating in the process of its consideration. The petition was heard and dismissed by Prowse J. on February 13, 1989. The third reading took place shortly thereafter. Alderman Mawby participated in the vote, and the by-law again passed by a five-to-four margin. The appellants appealed to the Court of Appeal. The fourth reading of the by-law, the reconsideration stage, was deferred pending the appeal. The Court of Appeal dismissed the appeal March 23, 1989: 36 B.C.L.R. (2d) 49.

Fourth reading was scheduled for April 3, 1989. By letter dated March 28, 1989, the appellants

Mawby a expliqué que le journal l’a interviewé avant l’audience, avant que les membres du conseil ne soient appelés à siéger à titre de juges impartiaux.

Mawby a fait remarquer qu’«à ce moment-là, je lui ai dit que je n’avais rien entendu de nouveau qui me ferait changer d’avis,» ajoutant que sa présence à la télévision n’avait pas compromis sa position parce que la discussion était un «débat philosophique».

Les intimés ont souligné que deux conseillers qui s’opposaient au projet d’aménagement résidentiel de Terra Nova avaient rédigé un certain nombre d’articles dans les journaux locaux pour exposer leurs opinions. L’un d’eux a installé un panneau sur la pelouse devant sa maison sur lequel étaient inscrits les mots [TRADUCTION] «Sauvons Terra Nova», de même que le numéro de téléphone de Save Richmond Farmland Society.

À trois reprises pendant l’audience publique, les résidents de Richmond ont soulevé la question de l’article du Richmond News et se sont opposés à ce que le conseiller Mawby continue de participer à l’audience pour le motif qu’il avait préjugé la question. Le conseiller Mawby n’a pas répondu aux oppositions. Selon l’affidavit du conseiller Mawby, le conseil avait coutume lors des audiences d’écouter les opinions exprimées par le public et de poser des questions, mais non de débattre activement le bien-fondé du règlement 5300 avec des membres du public.

Après l’audience et la deuxième lecture, les appelants ont présenté une requête aux termes de la *Judicial Review Procedure Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 209, visant à interdire au conseiller Mawby de voter sur le règlement 5300 ou de participer au processus de son examen. La requête a été entendue et rejetée par le juge Prowse le 13 février 1989. La troisième lecture a eu lieu peu après. Le conseiller Mawby a participé au vote et le règlement a de nouveau été adopté à une majorité de cinq contre quatre. Les appelants ont interjeté appel à la Cour d’appel. La quatrième lecture du règlement, l’étape du réexamen, a été reportée en attendant l’issue de l’appel. La Cour d’appel a rejeté l’appel le 23 mars 1989: 36 B.C.L.R. (2d) 49.

La quatrième lecture devait avoir lieu le 3 avril 1989. Par lettre datée du 28 mars 1989, les appe-

requested that this Court convene on April 3, 1989, to consider an application for leave to appeal and interim relief to restrain the Council from proceeding with fourth reading. The Court declined to convene and no further request for interim relief was made. The Council adopted By-law 5300 on April 3, by a five-to-four margin. Since then, development permits and building permits have been issued, and some construction is in progress. On May 1, 1989, a new petition was filed with the Supreme Court of British Columbia seeking a declaration that By-law 5300 or the parts of it relevant to Terra Nova were without legal effect, on the same facts as the within appeal. These proceedings were dismissed by the Supreme Court and the Court of Appeal. Any appeal to this Court is now out of time.

Legislation

The Council is under a statutory obligation to hold hearings on a proposed zoning by-law, pursuant to the *Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, c. 290, s. 956:

956. (1) Subject to subsection (4), a local government shall not adopt a community plan bylaw, rural land use bylaw or zoning bylaw without holding a public hearing on the bylaw for the purpose of allowing the public to make representations to the local government respecting matters contained in the proposed bylaw.

(2) The public hearing shall be held after first reading of the bylaw and before third reading.

(3) At a public hearing all persons who believe that their interest in property is affected by the proposed bylaw shall be afforded a reasonable opportunity to be heard or to present written submissions respecting matters contained in the bylaw that is the subject of the hearing.

Issues

1. *Bias*

Was Alderman Mawby disqualified by bias from participating in the decision with respect to By-law 5300?

lants ont demandé à notre Cour de se réunir le 3 avril 1989 pour examiner une demande d'autorisation de pourvoi et de redressement provisoire visant à empêcher le conseil de procéder à la quatrième lecture. La Cour a refusé de se réunir et aucune autre demande de redressement provisoire n'a été présentée. Le conseil a adopté le règlement 5300 le 3 avril par un vote de cinq contre quatre. Depuis ce temps les permis d'aménagement et les permis de construction ont été délivrés et certains travaux de construction sont en cours. Le 1^{er} mai 1989, une nouvelle requête a été présentée à la Cour suprême de la Colombie-Britannique en vue d'obtenir un jugement déclarant que le règlement 5300 ou les parties de celui-ci qui se rapportent à Terra Nova étaient sans effet juridique, selon les mêmes faits que le présent pourvoi. Ces procédures ont été rejetées par la Cour suprême et par la Cour d'appel. Tout pourvoi à notre Cour est maintenant hors délai.

Les textes législatifs

Le conseil est obligé de tenir des audiences concernant un projet de règlement de zonage, en vertu de l'art. 956 de la *Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 290:

[TRADUCTION] **956.** (1) Sous réserve du paragraphe (4), un gouvernement local ne doit pas adopter un règlement en matière de plan d'urbanisme, d'utilisation de terres agricoles ou de zonage sans tenir une audience publique à ce sujet de manière à permettre au public de présenter des observations au gouvernement local concernant les questions contenues dans le projet de règlement.

(2) L'audience publique est tenue après la première lecture du règlement et avant la troisième lecture.

(3) Lors d'une audience publique, toutes les personnes qui sont d'avis que le projet de règlement a un effet sur leur intérêt dans un bien doivent avoir une possibilité raisonnable d'être entendues ou de présenter des arguments écrits concernant des questions visées dans le règlement qui fait l'objet de l'audience.

Les questions en litige

1. *La partialité*

Le conseiller Mawby était-il inhabile, pour cause de partialité, à participer à la décision relative au règlement 5300?

2. Remedy

In view of the conclusion which I have reached, it will not be necessary to consider this issue.

Decisions Below

Supreme Court of British Columbia

Prowse J. noted that cases have held municipal councils must act in a quasi-judicial manner in some of their functions: *Wiswell v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] S.C.R. 512. As By-law 5300 was a wide-ranging by-law, initiated by the Council, she was satisfied that the Council was acting in a legislative capacity in conducting its public hearings on the by-law.

In carrying out its function the Council must afford the public "a reasonable opportunity to be heard". In so doing, the Council must be free from "disabling" bias. The test for disabling bias is reasonable apprehension of bias, set out in *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369. Prowse J. stated that the test was whether an informed person viewing the matter realistically and practically and having thought the matter through would conclude that members of Council had no intention of considering the submissions put before them.

After reviewing the facts Prowse J. stated her conclusion thus:

Alderman Mawby has walked as close to the line of reasonable conduct in this situation as one could walk without falling into the abyss. He has jeopardized his role as a member of Council on this important issue and, in so doing, has jeopardized the rights of the constituents who elected him to have him participate in the democratic process. He has been careless in his choice of words, and has caused a great uproar which need never have occurred. But I am unable to conclude, on balance, that in the context of the political process, and, in particular, in the context of the protracted dispute over Bill [sic] 5300, that he has created a reasonable appre-

2. Le redressement

Compte tenu de la conclusion à laquelle je suis arrivé, il ne sera pas nécessaire d'examiner cette question.

Les décisions des tribunaux d'instance inférieure

Cour suprême de la Colombie-Britannique

Le juge Prowse a fait remarquer que la jurisprudence établit que les conseils municipaux doivent agir d'une manière quasi judiciaire en exerçant certaines de leurs fonctions: *Wiswell v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] R.C.S. 512. Comme le règlement 5300 était un règlement de portée générale, présenté par le conseil, elle était convaincue que le conseil exerçait un pouvoir législatif en tenant ses audiences publiques relatives au règlement.

Dans l'exercice de sa fonction, le conseil doit donner au public [TRADUCTION] «une possibilité raisonnable d'être entendu». Ce faisant, le conseil ne doit pas faire preuve de partialité «entraînant l'incapacité». Le critère qui permet d'établir l'existence de la partialité entraînant l'incapacité est celui de la crainte raisonnable de partialité énoncé dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369. Le juge Prowse a dit que le critère était de savoir si une personne informée qui aurait examiné la question de façon réaliste et pratique et y aurait bien réfléchi aurait conclu que les membres du conseil n'avaient pas l'intention d'examiner les arguments qui leur étaient présentés.

Après avoir examiné les faits, le juge Prowse a conclu ceci:

[TRADUCTION] Le conseiller Mawby est passé aussi proche de la limite de la conduite raisonnable dans cette situation qu'il était possible de le faire sans tomber dans le précipice. Il a compromis son rôle de membre du conseil relativement à cette question importante et, ce faisant, il a compromis les droits qu'ont les contribuables qui l'ont élu de le voir prendre part au processus démocratique. Il a été imprudent dans le choix de ses mots et il a déclenché une énorme tempête de protestations qui n'aurait jamais dû survenir. Toutefois, je suis incapable de conclure, tout compte fait, que dans le contexte du processus politique et, en particulier, du conflit prolongé

hension of bias from the point of view of an informed observer having thought the matter through.

Precisely what he said, and the context in which it was said, is not as clear as it should be in order for me to conclude that Alderman Mawby had closed his mind against all argument. The fact that he attended the many nights and long hours of hearings is some indication to any observer that he was involved in the hearing process in a genuine way. [Emphasis added.]

Court of Appeal

The court received some fresh evidence tendered by both sides, including the transcript of the January 2 television show. The court unanimously dismissed the appeal, with reasons delivered by Lambert J.A. and Southin J.A. with the concurrence of Toy J.A.

Lambert J.A. took the view that s. 956 is sufficiently flexible to allow the appropriate standards of fairness to be applied to the particular circumstances of a hearing. He expressed the view that the appropriate standard required a councillor to retain the capacity to be influenced by persuasion by an argument that has not been heard and perhaps is unexpected. Applying this test, Lambert J.A. concluded, at p. 56:

In this case, Alderman Mawby had been elected. He had spoken out in the political arena about his views of the proper use of land throughout the municipality. He had been chairman of the first public hearing of by-laws 5100 [sic] and 5115 over the course of 40 hours. He had thought about the issues extensively. He was, to a large extent, covering the same ground all over again, the same ground on which he had already once been required to make up his mind. I think that what he was trying to say, or saying, in the course of the interview with the Richmond News was that it would take something very surprising to make him change his mind at that stage and that he did not expect to be surprised at that stage, but that he was going to attend the public hearings and he was going to see what happened. I reach that conclusion about what he was trying to say by taking together the report in the Richmond News, the affidavit of the editor of the Richmond News, Mr. Mawby's two affidavits, and the transcript of the television show. [Emphasis added.]

concernant le règlement 5300, il a créé une crainte raisonnable de partialité du point de vue d'un observateur informé qui a bien réfléchi à la question.

Ce qu'il a dit précisément et le contexte dans lequel il l'a dit n'est pas aussi clair qu'il faudrait pour me permettre de conclure que le conseiller Mawby était fermé à tout argument. Le fait qu'il ait assisté aux audiences pendant de longues soirées constitue une certaine indication pour un observateur qu'il était véritablement engagé dans le processus d'audience. [Je souligne.]

Cour d'appel

Les deux parties ont présenté à la cour de nouveaux éléments de preuve, dont la transcription de l'émission de télévision du 2 janvier. La cour a rejeté l'appel à l'unanimité, les juges Lambert et Southin, à l'avis duquel a souscrit le juge Toy, ont rédigé des motifs.

Le juge Lambert a adopté le point de vue selon lequel l'art. 956 est suffisamment souple pour permettre l'application des normes d'équité appropriées aux circonstances particulières d'une audience. Il a exprimé l'opinion que la norme appropriée consiste à exiger qu'un conseiller conserve la possibilité de pouvoir être influencé par un argument convaincant qui n'a pas déjà été entendu et qui est peut-être inattendu. Appliquant ce critère, le juge Lambert a conclu, à la p. 56:

[TRADUCTION] En l'espèce, le conseiller Mawby avait été élu. Il a exprimé franchement, dans l'arène politique, ses opinions sur la bonne utilisation des terrains dans la municipalité. Il a présidé la première audience publique relative aux règlements 5100 [sic] et 5115 qui a duré 40 heures. Il a bien réfléchi aux questions. Dans une large mesure, il en était à examiner la même question encore une fois, la même question à l'égard de laquelle il avait déjà dû se prononcer. Je crois que ce qu'il tentait de dire ou ce qu'il disait vraiment au cours de l'entrevue accordée au Richmond News était qu'il faudrait un argument très surprenant pour le faire changer d'avis à ce stade-là et qu'il ne s'attendait pas à être surpris à ce point, mais qu'il allait assister à l'audience publique et voir ce qui allait se produire. J'arrive à cette conclusion au sujet de ce qu'il voulait dire en examinant ensemble le compte-rendu dans le Richmond News, l'affidavit du rédacteur du Richmond News, les deux affidavits de M. Mawby et la transcription de l'émission de télévision. [Je souligne.]

Southin J.A., Toy J.A. concurring, wrote that a reasonable person would probably conclude that by the second public hearing Alderman Mawby had a closed mind. However, in her opinion, s. 956 does not require an open mind when the issue is a broad public policy issue such as a zoning by-law for the whole municipality. If the closed mind is the result not of corruption but of honest opinions strongly held then the cases on apprehension of bias are not applicable. Southin J.A. wrote, at p. 61:

In my view, the public life of British Columbia would be the poorer if in a matter of this kind a politician must keep an inscrutable face and a silent tongue not disclosing his strongly held opinions lest he be deprived of his vote. There should be no penalty for candour. However distasteful Mr. Mawby's opinions may be to a very large segment of the electors of Richmond, he is entitled to hold them and to express them by his vote at the council table.

Bias

Natural Justice: Application to Local Government Bodies

In *Old St. Boniface*, I concluded that a member of a municipal council was not disqualified by reason of bias unless he or she had prejudged the matter to be decided to the extent of being no longer capable of persuasion. This test is to be applied to this appeal.

Application

The judge of first instance found that Alderman Mawby had not closed his mind against all argument. This finding was supported by Lambert J.A. in the Court of Appeal and by the evidence. Southin and Toy J.J.A. opined that a reasonable person would conclude that he had a closed mind. As explained in *Old St. Boniface*, the relevant test is whether the Councillor had a closed mind, in fact. Applying this test, and on the evidence, I conclude that Alderman Mawby had not reached a final opinion on the matter which could not be dislodged. It follows that he was not disqualified by bias. It is not alleged in this appeal that the

Le juge Southin, à l'avis duquel a souscrit le juge Toy, a écrit qu'une personne raisonnable pourrait probablement conclure que, lors de la deuxième audience publique, il y avait chez le conseiller Mawby une absence d'ouverture d'esprit. Toutefois, à son avis, l'art. 956 n'exige pas une ouverture d'esprit devant une question d'intérêt public générale comme un règlement de zonage pour l'ensemble de la municipalité. Si l'absence d'ouverture d'esprit résulte non pas de la corruption mais d'opinions honnêtes et fermes, alors la jurisprudence sur la crainte raisonnable de partialité ne s'applique pas. Le juge Southin écrit, à la p. 61:

[TRADUCTION] À mon avis, la vie publique en Colombie-Britannique serait appauvrie si, dans une affaire de ce genre, un politicien devait conserver un visage impassible et garder le silence pour ne pas divulguer ses opinions fermes de crainte d'être privé de son droit de vote. La franchise ne devrait pas être pénalisée. Même si les opinions de M. Mawby peuvent déplaire à une très grande part des électeurs de Richmond, il a le droit de les avoir et de les exprimer par son vote à la table du conseil.

Partialité

Justice naturelle: application aux organismes gouvernementaux locaux

Dans l'arrêt *Vieux St-Boniface*, j'ai conclu qu'un membre d'un conseil municipal n'était pas inhabile pour cause de partialité à moins qu'il n'ait préjugé la question qui doit être tranchée au point de ne plus pouvoir être convaincu. Ce critère doit être appliqué au présent pourvoi.

Application

Le juge de première instance a conclu que le conseiller Mawby n'était pas fermé à tout argument. Cette conclusion a reçu l'appui du juge Lambert de la Cour d'appel et était étayée par la preuve. Les juges Southin et Toy étaient d'avis qu'une personne raisonnable conclurait qu'il avait l'esprit fermé. Comme l'explique l'arrêt *Vieux St-Boniface*, le critère pertinent est de savoir si le conseiller avait effectivement l'esprit fermé. Appliquant ce critère, je conclus que le conseiller Mawby n'avait pas formé une opinion finale et irrévocable sur la question. Il s'ensuit qu'il n'était pas inhabile pour cause de partialité. Il n'est pas

Alderman had any interest or relationship that would disqualify him on the basis of conflict of interest.

Disposition

As provided in the judgment of this Court released August 16, 1990, the appeal is dismissed with costs.

The reasons of Lamer C.J. and La Forest and L'Heureux-Dubé JJ. were delivered by

LA FOREST J.—The issue in this appeal may be stated as follows:

Did the Court of Appeal err in law in holding that the municipal council and its members had no obligation, under s. 956 of the *Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, c. 290, to embark upon the hearing with an open mind?

This appeal was heard on the same day as *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170, issued concurrently. Both raise issues regarding the application of the rules of natural justice, or the duty to act fairly, to municipal councillors. As my colleague Justice Sopinka observes, the present appeal was dismissed earlier with reasons to follow.

Though I have reached the same conclusion as my colleague, I approach the issue differently and I have, therefore, prepared my own reasons. My colleague has set forth the facts, judicial history and applicable legislation and I can, therefore, proceed directly to an analysis of the issue.

Analysis

I underscore the fact that in this appeal it is clear that the municipality made a policy choice to emphasize the provision of housing rather than the preservation of agricultural land in that portion of the municipality called the Terra Nova lands. This necessitated a zoning change for the lands in ques-

allégué dans le présent pourvoi que le conseiller avait un intérêt ou un lien qui le rendrait inhabile pour cause de conflit d'intérêts.

a Dispositif

Selon le dispositif de l'arrêt de notre Cour rendu le 16 août 1990, le pourvoi est rejeté avec dépens.

b Version française des motifs du juge en chef Lamer et des juges La Forest et L'Heureux-Dubé rendus par

c LE JUGE LA FOREST—La question soulevée dans le présent pourvoi peut être énoncée de la manière suivante:

d La Cour d'appel a-t-elle commis une erreur de droit en concluant que le conseil municipal et ses membres n'étaient pas obligés, aux termes de l'art. 956 de la *Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 290, de tenir l'audience avec un esprit ouvert?

e Le présent pourvoi a été entendu le même jour que l'arrêt *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170, qui est rendu simultanément. Ces deux affaires soulèvent des questions concernant l'application aux conseillers municipaux des règles de justice naturelle ou de l'obligation d'agir équitablement. Comme l'a fait remarquer mon collègue le juge Sopinka, le présent pourvoi a déjà été rejeté dans un jugement qui mentionnait que g les motifs suivraient.

Bien que je sois arrivé à la même conclusion que mon collègue, j'aborde la question de manière différente et c'est pourquoi j'ai rédigé mes propres motifs. Mon collègue a exposé les faits, tracé h l'historique judiciaire et énoncé les dispositions législatives applicables et je puis, par conséquent, analyser directement la question.

i Analyse

Je souligne le fait que, dans le présent pourvoi, il est clair que la municipalité a fait le choix politique de mettre l'accent sur la construction domiciliaire plutôt que sur la conservation des terres agricoles dans cette partie de son territoire appelée les biens-fonds Terra Nova. Un changement de

tion, and, as is clear from s. 956 of British Columbia's *Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, c. 290, a statutory duty is placed on municipal councils to hold a public hearing prior to the adoption of a zoning by-law. The issue raised by this appeal is that of defining what standard of fairness is owed to the participants in this hearing process.

This poses the problem of defining in what capacity the council acts when conducting a zoning by-law hearing such as that mandated by the above-noted section. The appellant association, relying on *Karamanian v. Richmond* (1982), 38 B.C.L.R. 106 (S.C.), submitted that the council acts in a quasi-judicial capacity. The respondent municipality, stressing the high policy content of the decision to change the zoning of the lands in question, counters by suggesting that the council acts in its legislative capacity. I consider the implications of both alternatives.

If the association is indeed correct and the municipal council in this case was acting in a quasi-judicial capacity, the following passage from *Re McGill and City of Brantford* (1980), 111 D.L.R. (3d) 405 (Div. Ct.), at p. 414, may serve as a succinct statement of the duty of fairness that was owed by the councillors:

The fact is that the Legislature has required the hearing to be conducted by the very persons who are expected to have formed at least a tentative view, and to have made decisions to carry forward the plan at least to the stage where the formal closing of the roads is to take place. It must be assumed that the Legislature knew the functions, and the mode of developing such a project from its inception to the advanced stages, and nonetheless designated the Council as the body to hold the hearing. In these circumstances all that can be required of the Council is to put aside their tentative views individually and collectively, hear the objections, consider them honestly and fairly, see if they can be accommodated and then make the final decision.

On this standard, persons who stand to be affected by the decision will be entitled to object, and the courts to intervene, if council members by

zonage a été nécessaire pour les biens-fonds en question et comme il ressort clairement de l'art. 956 de la *Municipal Act* de la Colombie-Britannique, R.S.B.C. 1979, ch. 290, les conseils municipaux sont obligés, aux termes de la Loi, de tenir une audience publique avant d'adopter un règlement de zonage. La question soulevée dans le présent pourvoi porte sur la définition de la norme d'équité à laquelle ont droit les participants à ce processus d'audience.

Cela pose le problème de définir, en quelle qualité, le conseil agit-il lorsqu'il tient une audience relative à un règlement de zonage comme celle que prescrit l'article mentionné précédemment. L'association appelante, invoquant l'arrêt *Karamanian v. Richmond* (1982), 38 B.C.L.R. 106 (C.S.), a soutenu que le conseil agit d'une manière quasi judiciaire. La municipalité intimée, soulignant le contenu hautement politique de la décision de modifier le zonage des biens-fonds en question, a répliqué en laissant entendre que le conseil agit d'une manière législative. J'examine les conséquences de ces deux possibilités.

Si l'association a, en fait, raison et que le conseil municipal en l'espèce agissait d'une manière quasi judiciaire, l'extrait suivant de l'arrêt *Re McGill and City of Brantford* (1980), 111 D.L.R. (3d) 405 (C. div.), à la p. 414, peut servir d'énoncé succinct de l'obligation d'équité à laquelle étaient tenus les conseillers:

[TRADUCTION] Le fait est que le législateur a exigé que l'audition soit tenue par les mêmes personnes dont on s'attend à ce qu'elles aient formé au moins une opinion provisoire et qui ont pris la décision de faire avancer le plan au moins jusqu'au point de la fermeture officielle des routes. On doit supposer que le législateur connaissait les fonctions et le mode de développement d'un projet de ce genre depuis ses débuts jusqu'aux stades avancés, et qu'il a néanmoins choisi le conseil comme organisme chargé de tenir l'audition. Dans ces circonstances, tout ce qu'on peut demander au conseil, c'est qu'il mette de côté ses opinions provisoires, individuelles et collectives, qu'il écoute les objections, qu'il les étudie honnêtement et équitablement, qu'il voie s'il peut les accepter et qu'il prenne ensuite la décision finale.

D'après cette norme, les personnes susceptibles d'être touchées par la décision ont le droit de s'opposer et les cours de justice peuvent intervenir,

their words or actions raise a reasonable apprehension that they are entering the process with a closed mind. The association cites the following excerpt from the decision of the New Zealand Court of Appeal in *Lower Hutt City Council v. Bank*, [1974] 1 N.Z.L.R. 545, at p. 550, per McCarthy P.:

We think that the state of impartiality which is required is the capacity in a council to preserve a freedom, notwithstanding earlier investigations and decisions, to approach their duty of inquiring into and disposing of the objections without a closed mind, so that if considerations advanced by objectors bring them to a different frame of mind they can, and will go back on their proposals. As to the necessary appearance of impartiality, we think it must follow that if a public authority exhibits that it has undertaken in advance to exercise the power and duty expressly entrusted to it by the Legislature in a specific way which appears to obstruct the fair consideration and disposal of public rights, prohibition should normally issue.

On the respondent's view of the matter, the municipal council in this instance was not acting in a quasi-judicial, but rather legislative capacity. It therefore submits that allegations of bias, if by that one understands solely a "form of political predetermination", are entirely misplaced. It points to American authority, citing *Wollen v. Borough of Fort Lee* (1958), 142 A.2d 881 (N.J.S.C.). In that decision, on facts very similar to those in this appeal, three aldermen had publicly stated that they would vote in favour of a rezoning ordinance. The court held, at pp. 888-89:

But this is a democratic process; and it would be contrary to the basic principles of a free society to disqualify from service in the popular assembly those who had made pre-election commitments of policy on issues involved in the performance of their sworn legislative duties. Such is not the bias or prejudice upon which the law looks askance . . .

There is no showing of an abuse of power—no basis for the conclusion of arbitrary action. The course taken was in the pursuit of what was in good faith conceived to be the essential public interest after long and earnest study, aided by experiential advice of unquestionable validity.

si les membres du conseil, par leurs propos ou leurs actes, suscitent une crainte raisonnable qu'ils s'engagent dans le processus en ayant l'esprit fermé. L'association cite l'extrait suivant de l'arrêt de la Cour d'appel de la Nouvelle-Zélande *Lower Hutt City Council v. Bank*, [1974] 1 N.Z.L.R. 545, à la p. 550, le président McCarthy:

[TRADUCTION] Nous sommes d'avis que l'impartialité qui est exigée est l'aptitude d'un conseil de rester libre, nonobstant les enquêtes et les décisions précédentes, de remplir son obligation d'examiner les objections et de les régler sans avoir l'esprit fermé, de sorte que, si des arguments présentés par des opposants le font changer d'avis, il puisse revenir sur ses propositions et le fasse. Quant à l'apparence d'impartialité nécessaire, nous sommes d'avis que si une administration publique montre qu'elle a entrepris à l'avance d'exercer le pouvoir et la fonction, que le législateur lui a expressément conférés, d'une manière qui paraît s'opposer à l'examen et au règlement équitable des droits du public, un bref de prohibition devrait normalement être décerné.

Du point de vue de l'intimée, le conseil municipal en l'espèce n'agissait pas d'une manière quasi judiciaire, mais il exerçait plutôt une fonction législative. Par conséquent, elle soutient que les allégations de partialité, à supposer que cette expression vise seulement une «forme de prédétermination politique», sont entièrement déplacées. Elle souligne la jurisprudence américaine, citant l'arrêt *Wollen v. Borough of Fort Lee* (1958), 142 A.2d 881 (C.S.N.J.). Dans cet arrêt, d'après les faits qui sont très semblables à ceux de l'espèce, trois conseillers avaient publiquement déclaré qu'ils voteraient en faveur d'une nouvelle ordonnance de zonage. La cour a conclu, aux pp. 888 et 889:

[TRADUCTION] Toutefois il s'agit d'un processus démocratique, et il serait contraire aux principes fondamentaux d'une société libre de rendre inhabiles à siéger à l'assemblée populaire ceux qui ont pris des engagements de principe préélectoraux sur des questions relatives à l'exercice de leurs fonctions législatives acceptées sous serment. Il ne s'agit pas de la partialité ou du préjugé dont se formalise le droit . . .

Il n'y a aucune indication d'abus de pouvoir—aucune raison de conclure à l'existence d'un acte arbitraire. La position qui a été adoptée correspondait à ce qui, de bonne foi, était considéré comme l'intérêt essentiel du public après une étude longue et approfondie, appuyée