

**Shell Canada Products Limited** *Appellant*

v.

**City of Vancouver** *Respondent*

and

**The Attorney General of Canada, the Attorney General for Ontario and the Attorney General of Quebec** *Intervenors*

INDEXED AS: SHELL CANADA PRODUCTS LTD. v. VANCOUVER (CITY)

File No.: 22789.

1993: April 27; 1994: February 24.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR BRITISH COLUMBIA

*Municipal law — Municipal resolutions — Validity — Vancouver passing resolutions that it would not do business with Shell until Shell "completely withdraws from South Africa" — Whether actions of city council as embodied in resolutions reviewable — Whether resolutions ultra vires city in that they do not relate to a municipal purpose — Whether resolutions constitute unauthorized discrimination — Vancouver Charter, S.B.C. 1953, c. 55.*

The appellant is a subsidiary of Shell Canada Ltd. and is involved in retail and wholesale marketing of petroleum products in Vancouver. It was periodically invited to tender bids for municipal contracts to supply petroleum products until Vancouver City Council passed resolutions that the City would not do business with Shell Canada "until Royal Dutch/Shell completely withdraws from South Africa". Vancouver purchases petroleum products from another company which, through one of its subsidiaries, also does business with South Africa. The British Columbia Supreme Court quashed the reso-

**Produits Shell Canada Limitée** *Appelante*

c.

**Ville de Vancouver** *Intimée*

et

**b Le procureur général du Canada, le procureur général de l'Ontario et le procureur général du Québec** *Intervenants*

**c RÉPERTORIÉ: PRODUITS SHELL CANADA LTÉE c. VANCOUVER (VILLE)**

Nº du greffe: 22789.

1993: 27 avril; 1994: 24 février.

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

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

*Droit municipal — Résolutions municipales — Validité — La ville de Vancouver a décidé, par voie de résolutions, qu'elle s'abstiendrait de traiter avec Shell jusqu'à ce que celle-ci «se retire complètement de l'Afrique du sud» — Les actes du conseil municipal que représentent les résolutions adoptées peuvent-ils faire l'objet d'un contrôle? — Les résolutions excèdent-elles la compétence de la ville en ce sens qu'elles n'ont pas trait à un objet municipal? — Les résolutions constituent-elles une forme de discrimination non autorisée? — Vancouver Charter, S.B.C. 1953, ch. 55.*

*h* L'appelante, une filiale de Shell Canada Ltée, fait, à Vancouver, le commerce de détail et de gros de produits pétroliers. Avant que le conseil municipal de la ville de Vancouver n'adopte des résolutions selon lesquelles la ville cesserait de traiter avec Shell Canada jusqu'à ce que le groupe Royal Dutch/Shell «se retire complètement de l'Afrique du Sud», l'appelante était périodiquement invitée à présenter des soumissions en vue de conclure des contrats avec la municipalité pour la fourniture de produits pétroliers. La ville de Vancouver achète des produits pétroliers à une autre société, qui, par l'entremise d'une filiale, fait également affaire avec l'Afrique du Sud. La Cour suprême de la Colombie-Britannique a annulé les résolutions pour le motif qu'elles excédaient

lutions as being *ultra vires* the municipality. The Court of Appeal reversed the judgment.

*Held* (Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier and McLachlin JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

*Per* La Forest, Sopinka, Cory, Iacobucci and Major JJ.: In passing the resolutions the City was clearly purporting to exercise its statutory powers, and such exercise is reviewable to the extent of determining whether the actions are *intra vires*. Generally, a municipal authority is authorized to act only for municipal purposes. Municipal purposes include those that are compatible with the purpose and objects of the enabling statute. Any ambiguity or doubt is to be resolved in favour of the citizen, especially when the grant of power contended for is out of the usual range. The explicit purpose of the resolutions at issue here is to influence Shell to divest itself of its South African holdings by expressing moral outrage against the apartheid regime and to join the alleged international boycott of its subsidiaries and products until Shell "completely withdraws from South Africa". Vancouver was seeking to use its powers to do business to affect matters in another part of the world, a purpose which is directed at matters outside the City's territorial limits. Under the *Vancouver Charter*, Council "may provide for the good rule and government of the city". This places a territorial limit on Council's jurisdiction. While Council can have regard for matters beyond its boundaries in exercising its powers, any action taken in so doing must have as its purpose benefit to the citizens of the City. The Charter expressly provides for activities in which Council may engage outside the City's limits even when such activities clearly redound to the benefit of its inhabitants. The sections of the Charter which give the City power to engage in commercial, industrial or business undertakings, acquire such personal property as may be required for its purposes, and "do all such things as are incidental or conducive to the exercise of the allotted powers" are general sections found in most if not all municipal Acts which must be construed subject to the limitations imposed by the purpose of the statute as a whole. Any powers implied from their general language must be restricted to municipal purposes and cannot extend to include the imposition of a boycott based on matters external to the interests of the citizens of the municipality.

la compétence de la municipalité. La Cour d'appel a infirmé ce jugement.

*Arrêt* (le juge en chef Lamer et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier et McLachlin sont dissidents): Le pourvoi est accueilli.

*Les juges La Forest, Sopinka, Cory, Iacobucci et Major:* En adoptant les résolutions, la ville a de toute évidence voulu exercer ses pouvoirs légaux et cet exercice peut faire l'objet d'un contrôle dans la mesure où il s'agit de déterminer si elle a agi dans les limites de sa compétence. En général, une municipalité n'est autorisée à agir que pour des fins municipales. Les fins municipales comprennent notamment celles qui sont compatibles avec le but et les objets de la loi habilitante. Tout doute ou toute ambiguïté doit profiter au citoyen, particulièrement lorsque le pouvoir que l'on prétend avoir sort de l'ordinaire. Les résolutions ici en cause visent explicitement à inciter Shell à se départir de ses investissements en Afrique du Sud, en réprouvant le régime d'apartheid et en prenant part au présumé boycott international de ses produits et filiales jusqu'à ce qu'elle «se retire complètement de l'Afrique du Sud». La ville de Vancouver cherchait à utiliser ses pouvoirs de faire des affaires pour exercer une influence dans une autre partie du monde, un objectif qui touche à des situations existant en dehors des limites territoriales de la ville. Aux termes de la Charte de Vancouver, le conseil «peut pourvoir au bon gouvernement de la ville». Cela circonscrit territorialement la compétence du conseil. Dans l'exercice de ses pouvoirs, le conseil peut certes tenir compte de situations existant en dehors de ses limites territoriales, mais, en faisant, ses actions doivent toujours avoir pour objet de profiter aux citoyens. La Charte prévoit expressément les activités dans lesquelles le conseil peut s'engager en dehors des limites territoriales de la ville, même lorsque ces activités profitent manifestement aux citoyens. Les articles de la Charte qui habilitent la ville à s'engager dans des entreprises commerciales ou industrielles, à acquérir les biens meubles nécessaires à la réalisation de ses objets et à «accomplir toute chose accessoire ou favorable à l'exercice [des] pouvoirs [qui lui sont attribués]» sont des dispositions générales qui figurent dans la plupart sinon dans la totalité des lois municipales et qui doivent être interprétées sous réserve des restrictions imposées par l'objet de la loi prise dans son ensemble. Tous pouvoirs qui découlent implicitement de la formulation générale de ces dispositions doivent se limiter à des objets municipaux et ne peuvent aller jusqu'à inclure l'imposition d'un boycott fondée sur des motifs étrangers aux intérêts des citoyens.

Even if there were a municipal purpose, the resolutions constitute unauthorized discrimination. While discrimination for commercial or business reasons is a power that is incidental to the powers to carry on business or acquire property, considerations relating to the political policy of a foreign state are not so essential to the exercise of enumerated powers as to be implied. Discrimination of the kind involved here is not only not authorized by the *Vancouver Charter*, but arguably is prohibited by it.

*Per* Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier and McLachlin JJ. (dissenting): The doctrine that procurement powers are immune from judicial review should not apply to municipalities. If a municipality's power to spend public money is exercised for improper purposes or in an improper manner, the conduct of the municipality should be subject to judicial review. While it is important that abuses of power are checked, however, it is also important that the courts not unduly confine municipalities in the responsible exercise of the powers which the legislature has conferred on them. Courts must respect the responsibility of elected municipal bodies to serve the people who elected them and exercise caution to avoid substituting their views of what is best for the citizens for those of municipal councils. In cases where powers are not expressly conferred but may be implied, courts must be prepared to adopt the "benevolent construction" which this Court referred to in *Greenbaum*, and confer the powers by reasonable implication. Such a generous, deferential approach to municipal powers will aid the efficient functioning of municipal bodies and avoid the costs and uncertainty attendant on excessive litigation. It is also arguably more in keeping with the true nature of modern municipalities, and with the flexible, more deferential approach this Court has adopted in recent cases to the judicial review of administrative agencies.

The resolutions not to do business with Shell until it stops trading with South Africa can clearly be defended under the City's power to engage in commercial and business activities. Improper purposes cannot be said to have rendered the otherwise legitimate decision invalid, since the City's motives did not exceed the powers conferred on it. The *Vancouver Charter* empowers Council to "provide for the good rule and government of the city". Council may properly take measures related to fostering and maintaining a sense of community identity and pride, and among such measures may be found

Même s'il existait un objet municipal, les résolutions constituerait une forme de discrimination non autorisée. Quoique le pouvoir d'établir des distinctions pour des motifs commerciaux ou d'affaires soit accessoire aux pouvoirs d'exploiter une entreprise ou d'acquérir des biens, des considérations relatives à la politique d'un État étranger ne sont pas essentielles à l'exercice de pouvoirs énumérés au point d'être implicites. Non seulement la Charte de Vancouver n'autorise pas le genre de discrimination dont il est question en l'espèce, mais encore, pourrait-on soutenir, elle l'interdit.

*Le juge en chef Lamer et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier et McLachlin (dissidents): Le principe voulant que les pouvoirs d'approvisionnement échappent au contrôle judiciaire ne devrait pas s'appliquer aux municipalités. Si une municipalité exerce son pouvoir de dépenser les deniers publics à des fins ou d'une manière illégitimes, sa conduite devrait alors être assujettie au contrôle judiciaire. Bien qu'il importe que les abus de pouvoir soient réprimés, il est aussi important que les tribunaux ne limitent pas indûment les municipalités dans l'exercice responsable des pouvoirs dont le législateur les a investies. Les tribunaux doivent respecter la responsabilité qu'ont les conseils municipaux élus de servir leurs électeurs et prendre garde de substituer à l'opinion de ces conseils leur propre avis quant à ce qui est dans le meilleur intérêt des citoyens. Dans les cas où il n'y a pas d'attribution expresse de pouvoirs, mais où ceux-ci peuvent être implicites, les tribunaux doivent se montrer prêts à adopter l'interprétation «bienveillante» évoquée par notre Cour dans l'arrêt *Greenbaum* et à conférer les pouvoirs par déduction raisonnable. Pareille interprétation libérale et circonspecte des pouvoirs municipaux favorisera l'efficacité des conseils municipaux tout en permettant d'éviter les frais et l'incertitude que comporte le recours excessif aux tribunaux. On peut également soutenir qu'elle s'accorde davantage avec la véritable nature des municipalités modernes et avec la méthode souple et plus circonspecte que notre Cour a adoptée dans sa jurisprudence récente en ce qui concerne le contrôle judiciaire d'organismes administratifs.*

*Les résolutions de s'abstenir de traiter avec Shell jusqu'à ce qu'elle mette fin à ses relations commerciales avec l'Afrique du Sud peuvent nettement se justifier par le pouvoir de la ville de se livrer à des activités commerciales. On ne saurait affirmer que des objets illégitimes sont venus invalider une décision par ailleurs légitime, puisque les motifs de la ville n'excédaient pas les pouvoirs qui lui ont été conférés. La Charte de Vancouver habilite le conseil à «pourvoir au bon gouvernement de la ville». Le conseil peut à bon droit prendre des mesures visant à favoriser et à maintenir un sentiment*

community expression of disapproval or approval of different types of conduct. Provisions in municipal Acts for the "good government" or general welfare of the citizens, far from being mere surplusage, originated in the desire of legislatures to prevent the decisions of municipal councillors being struck down by the courts. Furthermore, many other municipalities interpret their mandate broadly.

The resolutions discriminate against Shell, but that discrimination is authorized by the *Vancouver Charter*. While discrimination in the granting of licences, taxes and municipal privileges is generally viewed as requiring express authorization by the empowering legislation, the presumption regarding the exercise of a municipality's business powers is that the municipality has the power to make distinctions between citizens and firms on a wide variety of grounds. The power to discriminate in the exercise of municipal business powers is thus readily inferred from general language authorizing a city to do business and to act for the good rule and government of the city. This language encompasses not only the provision of basic services to the inhabitants of the municipality, but extends to the expression by the city on behalf of its citizens of approval or disapproval of conduct, whether within the city or outside its boundaries.

While the resolutions may have an international aspect, they are in pith and substance municipal legislation and hence constitutional. With respect to s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, assuming a corporation can invoke the right of free expression, the infringement alleged is so trivial as not to merit serious scrutiny.

## Cases Cited

By Sopinka J.

**Followed:** *R. v. Lewisham London Borough Council, ex parte Shell UK Ltd.*, [1988] 1 All E.R. 938; **distinguished:** *Hignell v. City of Winnipeg*, [1933] 3 W.W.R. 193; **referred to:** *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Welbridge Holdings Ltd. v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] S.C.R. 957; *Wiswell v. Metro-*

d'identité et de fierté collectives, parmi lesquelles peuvent figurer l'expression par la collectivité de son approbation ou de sa désapprobation de différents types de conduite. Les dispositions relatives au «bon gouvernement» ou au bien-être général des citoyens qui figurent dans les lois municipales, loin d'être simplement superfétatoires, procèdent de la volonté des assemblées législatives d'empêcher que les décisions de conseillers municipaux soient invalidées par les tribunaux. De plus, bien d'autres municipalités donnent une interprétation large à leur mandat.

Les résolutions sont discriminatoires à l'égard de Shell, mais cette discrimination est autorisée par la Charte de Vancouver. Bien que la discrimination en matière de délivrance de permis, de taxation et d'attribution de priviléges municipaux soit généralement considérée comme requérant une autorisation expresse de la loi habilitante, la présomption relative à l'exercice par une municipalité de ses pouvoirs en matière commerciale veut qu'elle soit habilitée à établir des distinctions entre des citoyens et des sociétés pour des motifs très divers. Il est donc facile de déduire, de termes généraux autorisant une ville à exercer des activités commerciales et à prendre des mesures pour son bon gouvernement, que cette ville est habilitée à établir des distinctions dans l'exercice de ses pouvoirs en matière commerciale. Cela englobe non seulement la fourniture de services essentiels aux habitants de la municipalité, mais également le fait pour la ville d'exprimer au nom de ses habitants son approbation ou sa désapprobation d'une conduite donnée, peu importe que celle-ci soit adoptée dans la ville ou à l'extérieur de celle-ci.

Bien que les résolutions puissent comporter un aspect international, elles constituent, de par leur caractère véritable, des mesures législatives municipales et sont donc constitutionnelles. En ce qui concerne l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, à supposer qu'une société puisse invoquer le droit à la liberté d'expression, la violation alléguée est tellement insignifiante qu'elle ne mérite pas qu'on s'y arrête sérieusement.

## Jurisprudence

Citée par le juge Sopinka

**Arrêt suivi:** *R. c. Lewisham London Borough Council, ex parte Shell UK Ltd.*, [1988] 1 All E.R. 938; **distinction d'avec l'arrêt:** *Hignell c. City of Winnipeg*, [1933] 3 W.W.R. 193; **arrêts mentionnés:** *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Welbridge Holdings Ltd. c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971]

*politan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] S.C.R. 512; *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674; *Rogers v. City of Toronto* (1915), 33 O.L.R. 89; *City of Toronto v. Miller Paving Ltd.* (1964), 49 D.L.R. (2d) 214, leave to appeal refused, [1965] S.C.R. ix; *R. v. Sharma*, [1993] 1 S.C.R. 650; *Gershman v. Manitoba Vegetable Producers' Marketing Board*, [1976] 4 W.W.R. 406; *Re Taylor and the City of Winnipeg* (1896), 11 Man. R. 420; *Re Gulf Canada Ltd. and City of Vancouver* (1981), 130 D.L.R. (3d) 146.

R.C.S. 957; *Wiswell c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] R.C.S. 512; *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674; *Rogers c. City of Toronto* (1915), 33 O.L.R. 89; *City of Toronto c. Miller Paving Ltd.* (1964), 49 D.L.R. (2d) 214, autorisation de pourvoi refusée, [1965] R.C.S. ix; *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650; *Gershman c. Manitoba Vegetable Producers' Marketing Board*, [1976] 4 W.W.R. 406; *Re Taylor and the City of Winnipeg* (1896), 11 Man. R. 420; *Re Gulf Canada Ltd. and City of Vancouver* (1981), 130 D.L.R. (3d) 146.

By McLachlin J. (dissenting)

*Haggerty v. City of Victoria* (1895), 4 B.C.R. 163; *Rogers v. City of Toronto* (1915), 33 O.L.R. 89; *Re Midnorthern Appliances Industries Corp. and Ontario Housing Corp.* (1977), 17 O.R. (2d) 290; *Transhelter Group Inc. v. Committee on Works and Operations* (1984), 27 M.P.L.R. 244; *Re Webb and Ontario Housing Corp.* (1978), 93 D.L.R. (3d) 187; *Prysiazniuk v. Regional Municipality of Hamilton-Wentworth* (1985), 10 O.A.C. 208; *Re Ainsworth Electric Co. and Board of Governors of Exhibition Place* (1987), 58 O.R. (2d) 432; *Associated Respiratory Services Inc. v. British Columbia (Purchasing Commission)* (1992), 70 B.C.L.R. (2d) 57; *Peter Kiewit Sons Co. v. Richmond (City)* (1992), 11 M.P.L.R. (2d) 110; *Merritt v. City of Toronto* (1895), 22 O.A.R. 205; *City of Hamilton v. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 S.C.R. 239; *Re Howard and City of Toronto* (1928), 61 O.L.R. 563; *Associated Picture Houses, Ltd. v. Wednesbury Corp.*, [1948] 1 K.B. 223; *Kuchma v. Rural Municipality of Tache*, [1945] S.C.R. 234; *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674; *City of Prince George v. Payne*, [1978] 1 S.C.R. 458; *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722; *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324; *Domtar Inc. v. Quebec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 S.C.R. 756; *Teamsters Union, Local 938 v. Massicotte*, [1982] 1 S.C.R. 710; *Galloway v. Mayor and Commonalty of London* (1866), L.R. 1 H.L. 34; *Lamb v. Town of Estevan* (1922), 16 Sask. L.R. 220; *Re Burns and Township of Haldimand* (1965), 52 D.L.R. (2d) 101; *R. v. Lewisham Borough Council, ex parte Shell UK Ltd.*, [1988] 1 All E.R. 938; *Thorne's Hardware Ltd. v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 106; *Mounterbrooke Inc. v. City of Montreal*, [1963] R.L. 28; *Re Foster and Township of Raleigh* (1910), 22 O.L.R. 26; *Smith v. White City (Village)* (1989), 81 Sask. R. 79;

Citée par le juge McLachlin (dissidente)

*Haggerty c. City of Victoria* (1895), 4 B.C.R. 163; *Rogers c. City of Toronto* (1915), 33 O.L.R. 89; *Re Midnorthern Appliances Industries Corp. and Ontario Housing Corp.* (1977), 17 O.R. (2d) 290; *Transhelter Group Inc. c. Committee on Works and Operations* (1984), 27 M.P.L.R. 244; *Re Webb and Ontario Housing Corp.* (1978), 93 D.L.R. (3d) 187; *Prysiazniuk c. Regional Municipality of Hamilton-Wentworth* (1985), 10 O.A.C. 208; *Re Ainsworth Electric Co. and Board of Governors of Exhibition Place* (1987), 58 O.R. (2d) 432; *Associated Respiratory Services Inc. c. British Columbia (Purchasing Commission)* (1992), 70 B.C.L.R. (2d) 57; *Peter Kiewit Sons Co. c. Richmond (City)* (1992), 11 M.P.L.R. (2d) 110; *Merritt c. City of Toronto* (1895), 22 O.A.R. 205; *City of Hamilton c. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 R.C.S. 239; *Re Howard and City of Toronto* (1928), 61 O.L.R. 563; *Associated Picture Houses, Ltd. c. Wednesbury Corp.*, [1948] 1 K.B. 223; *Kuchma c. Rural Municipality of Tache*, [1945] R.C.S. 234; *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674; *Ville de Prince George c. Payne*, [1978] 1 R.C.S. 458; *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722; *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324; *Domtar Inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 R.C.S. 756; *Syndicat des camionneurs, section locale 938 c. Massicotte*, [1982] 1 R.C.S. 710; *Galloway c. Mayor and Commonalty of London* (1866), L.R. 1 H.L. 34; *Lamb c. Town of Estevan* (1922), 16 Sask. L.R. 220; *Re Burns and Township of Haldimand* (1965), 52 D.L.R. (2d) 101; *R. c. Lewisham Borough Council, ex parte Shell UK Ltd.*, [1988] 1 All E.R. 938; *Thorne's Hardware Ltd. c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 106; *Mounterbrooke Inc. c. City of Montreal*, [1963] R.L. 28; *Re Foster and Township of Raleigh* (1910), 22 O.L.R. 26;

*Baird v. Corporation of the District of Oak Bay* (1982), 21 M.P.L.R. 278; *Wheeler v. Leicester City Council*, [1985] A.C. 1054; *R. v. Sharma*, [1993] 1 S.C.R. 650; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; *Hignell v. City of Winnipeg*, [1933] 3 W.W.R. 193.

### Statutes and Regulations Cited

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 2, 15. *Constitution Act, 1867*, s. 91(2).

*Local Government Act 1972* (U.K.), 1972, c. 70, s. 135.

*Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, c. 290, s. 223.

*Race Relations Act 1976* (U.K.), 1976, c. 74, s. 71.

*Vancouver Charter*, S.B.C. 1953, c. 55, ss. 137 [rep. & sub. 1965, c. 68, s. 18; am. 1974, c. 104, s. 30], 148, 151, 153, 188, 189, 190, 199, 203, 272 [am. 1977, c. 40, s. 52; am. 1985, c. 89, s. 5].

### Authors Cited

Arrowsmith, Sue. *Government Procurement and Judicial Review*. Toronto: Carswell, 1988.

Makuch, Stanley M. *Canadian Municipal and Planning Law*. Toronto: Carswell, 1983.

McDonald, Ann. "In the Public Interest: Judicial Review of Local Government" (1983), 9 *Queen's L.J.* 62.

Rogers, Ian MacFee. *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1971 (looseleaf).

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1991), 57 B.C.L.R. (2d) 345, 81 D.L.R. (4th) 353, [1991] 6 W.W.R. 319, 6 M.P.L.R. (2d) 109, 3 B.C.A.C. 310, 7 W.A.C. 310, supplementary reasons (1991), 58 B.C.L.R. (2d) 285, 84 D.L.R. (4th) 157, [1991] 6 W.W.R. 325, 6 M.P.L.R. (2d) 109, at p. 116, 3 B.C.A.C. 310, at p. 314, 7 W.A.C. 310, at p. 314, reversing a decision of Maczko J. (1990), 46 B.C.L.R. (2d) 346, 70 D.L.R. (4th) 374, 49 M.P.L.R. 185, quashing resolutions passed by the City of Vancouver. Appeal allowed, Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier and McLachlin JJ. dissenting.

David W. Donohoe and John G. Mendes, for the appellant.

Terrance R. Bland, for the respondent.

*Smith c. White City (Village)* (1989), 81 Sask. R. 79; *Baird c. Corporation of the District of Oak Bay* (1982), 21 M.P.L.R. 278; *Wheeler c. Leicester City Council*, [1985] A.C. 1054; *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650; *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; *Hignell c. City of Winnipeg*, [1933] 3 W.W.R. 193.

### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 2, 15.

*Local Government Act 1972* (R.-U.), 1972, ch. 70, art. 135.

*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(2).

*Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 290, art. 223.

*Race Relations Act 1976* (R.-U.), 1976, ch. 74, art. 71. *c* *Vancouver Charter*, S.B.C. 1953, ch. 55, art. 137 [abr. & rempl. 1965, ch. 68, art. 18; mod. 1974, ch. 104, art. 30], 148, 151, 153, 188, 189, 190, 199, 203, 272 [mod. 1977, ch. 40, art. 52; mod. 1985, ch. 89, art. 5].

### Doctrine citée

Arrowsmith, Sue. *Government Procurement and Judicial Review*. Toronto: Carswell, 1988.

Makuch, Stanley M. *Canadian Municipal and Planning Law*. Toronto: Carswell, 1983.

McDonald, Ann. "In the Public Interest: Judicial Review of Local Government" (1983), 9 *Queen's L.J.* 62.

Rogers, Ian MacFee. *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1971 (feuilles mobiles).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1991), 57 B.C.L.R. (2d) 345, 81 D.L.R. (4th) 353, [1991] 6 W.W.R. 319, 6 M.P.L.R. (2d) 109, 3 B.C.A.C. 310, 7 W.A.C. 310, motifs supplémentaires (1991), 58 B.C.L.R. (2d) 285, 84 D.L.R. (4th) 157, [1991] 6 W.W.R. 325, 6 M.P.L.R. (2d) 109, à la p. 116, 3 B.C.A.C. 310, à la p. 314, 7 W.A.C. 310, à la p. 314, qui a infirmé une décision du juge Maczko (1990), 46 B.C.L.R. (2d) 346, 70 D.L.R. (4th) 374, 49 M.P.L.R. 185, annulant des résolutions adoptées par la ville de Vancouver. Pourvoi accueilli, le juge en chef Lamer et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier et McLachlin sont dissidents.

David W. Donohoe et John G. Mendes, pour l'appelante.

Terrance R. Bland, pour l'intimée.

*Yvonne E. Milosevic*, for the intervenor the Attorney General of Canada.

*M. David Lepofsky*, for the intervenor the Attorney General for Ontario.

*Françoise Saint-Martin*, for the intervenor the Attorney General of Quebec.

The reasons of Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier and McLachlin JJ. were delivered by

**MCLACHLIN J. (dissenting)** — This appeal raises the issue of whether the elected representatives of a municipality may vote to refuse to give the municipality's business to a firm because of the conduct of the firm outside the municipality.

The facts are simple. In 1989 the Council of the City of Vancouver passed two resolutions (the "Resolutions"): first, not to do business with Shell Canada and Royal Dutch/Shell as long as Shell continues to do business in South Africa; and second, to declare the City a "Shell Free" zone until such time as Shell should disinvest from South Africa. At the time, apartheid was the legal regime in South Africa. The legalized discrimination which that regime sustained was abhorrent to many Canadians. Nations throughout the world had imposed trade embargoes against South Africa in protest against the regime. Canada was among those nations. Shell, however, continued to do business with South Africa, supplying it with fuel and other products vital to its economy. In particular, Shell was exporting sulphur to South Africa through the port of Vancouver. Many Vancouverites found this conduct to be offensive.

A delegation of citizens made representations to City Council seeking support for a boycott against Shell. On September 12, 1989, Council considered the matter. The councillors heard representations from people supporting the boycott. It also heard representations and received a brief from Shell Canada's representative, arguing against the boycott. Council was told that approximately 30 cities

*Yvonne E. Milosevic*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

*M. David Lepofsky*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

*Françoise Saint-Martin*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

**b** Version française des motifs du juge en chef Lamer et des juges L'Heureux-Dubé, Gonthier et McLachlin rendus par

**c** **LE JUGE MCLACHLIN (dissidente)** — Le présent pourvoi soulève la question de savoir si les représentants élus d'une municipalité peuvent décider, par vote, que celle-ci ne fera pas affaire avec une société en raison de sa conduite à l'extérieur de la municipalité.

**e** Les faits sont simples. En 1989, le conseil de la ville de Vancouver a adopté deux résolutions (les «résolutions»): la première voulant que la ville s'abstienne de traiter avec Shell Canada et le groupe Royal Dutch-Shell tant que Shell ferait des affaires en Afrique du Sud, et la seconde voulant que Vancouver soit une zone «sans Shell» jusqu'à ce que cette dernière se départisse de ses investissements en Afrique du Sud. À l'époque, l'apartheid était le régime légal en Afrique du Sud. La discrimination légalisée que maintenait ce régime répugnait à bien des Canadiens. En signe de protestation, des nations du monde entier, dont le Canada, avaient suspendu leurs opérations commerciales avec l'Afrique du Sud. Shell a toutefois continué de faire affaire avec ce pays en lui fourniissant du carburant et d'autres produits essentiels à son économie. En particulier, Shell exportait du soufre vers l'Afrique du Sud depuis le port de Vancouver, ce qui choquait bien des Vancouverois.

**i** Une délégation de citoyens a fait des démarches auprès du conseil municipal pour qu'il appuie le boycottage de Shell. Le 12 septembre 1989, le conseil s'est penché sur la question. Les conseillers ont entendu les observations des partisans du boycott. Ils ont également entendu les observations et reçu un dossier d'un représentant de Shell Canada qui s'opposait au boycottage. On a indiqué au con-

had adopted a preferential purchasing policy boycotting Shell products. After hearing both sides of the issue, the elected representatives of the government of the City of Vancouver passed the Resolutions impugned on this appeal.

The City's refusal to do business with Shell, standing alone, is not attacked, nor could it be. The City undoubtedly possesses a general power to buy its fuel from whomever it chooses. It is the reasons or motives for choosing not to deal with Shell which are attacked. They are attacked on the ground that they relate to the conduct of Shell outside the City, and hence to matters that are irrelevant to municipal concerns. The decision not to deal with Shell, valid in itself, is said to become invalid because it was made for purposes which are beyond the power of the City.

As will become apparent, I take the view that this case requires us to consider the appropriate approach to judicial review of municipal decisions. Broadly speaking, two approaches may be drawn from the cases: a narrow confining approach, and a broader more deferential approach. My colleague Justice Sopinka, as I understand his reasons, takes a narrow view of municipal powers and a strict approach to judicial review of municipal decisions. I advocate a more generous view of municipal powers and a more deferential approach to judicial review. In my view, the latter approach is the better of the two, having regard both to the authorities and to the modern conception of cities and municipalities.

Like Sopinka J., I view the central questions on this appeal as whether the Resolutions are beyond the powers of the City of Vancouver, and whether the Resolutions constitute unauthorized discrimination. Before considering these specific issues, however, I think it appropriate to address the availability of review in this case and the standard to be applied.

seil qu'une trentaine de villes avaient adopté, en matière d'achats, une politique préférentielle boycottant les produits Shell. Après avoir écouté les deux points de vue, les élus de la ville de Vancouver ont adopté les résolutions contestées en l'espèce.

Le refus de la ville de faire affaire avec Shell n'est pas en tant que tel attaqué, ni ne saurait l'être. La ville a sans aucun doute le pouvoir général d'acheter son carburant de qui elle veut. Ce sont les raisons ou les motifs de la décision de ne pas traiter avec Shell qui sont contestés parce qu'ils concernent la conduite de Shell à l'extérieur de la ville et qu'ils se rapportent donc à des questions étrangères aux préoccupations municipales. On prétend donc que la décision, valide en soi, de ne pas traiter avec Shell est devenue invalide du fait qu'elle a été prise à des fins excédant la compétence de la ville.

Comme nous allons le constater, j'estime qu'il nous faut en l'espèce examiner la façon dont il convient d'aborder le contrôle judiciaire des décisions d'une municipalité. D'une manière générale, deux modes d'interprétation se dégagent de la jurisprudence: l'interprétation étroite et restrictive et l'interprétation large fondée sur une plus grande retenue. Si je comprends bien ses motifs, mon collègue le juge Sopinka adopte une interprétation étroite des pouvoirs municipaux et aborde de manière stricte le contrôle judiciaire de décisions municipales. Je préfère une perception plus libérale des pouvoirs municipaux et une plus grande retenue dans la façon d'aborder le contrôle judiciaire. À mon avis, cette dernière interprétation est la meilleure des deux, compte tenu à la fois de la doctrine et de la jurisprudence ainsi que de la conception moderne des villes et des municipalités.

À l'instar du juge Sopinka, je suis d'avis que les questions fondamentales qui se posent en l'espèce sont celles de savoir si les résolutions en cause excèdent les pouvoirs de la ville de Vancouver et si ces résolutions constituent une forme de discrimination non autorisée. Je crois toutefois qu'avant d'examiner ces questions précises, il convient de s'interroger sur la possibilité d'un contrôle en l'espèce et sur la norme à appliquer.

A. The Availability and Standard of Judicial Review

1. *Are the Resolutions Subject to Judicial Review?*

The first Resolution embodies a decision not to do business with Shell. The second declares Vancouver "Shell Free" until Shell disinvests from South Africa. While the second Resolution is more vague than the first, the gravamen of Shell's complaint is that the City voted not to do business with it. The complaint, in essence, is that the City voted not to enter into contracts for the purchase of fuel with Shell.

There is a long line of cases in Canada holding that the purchasing decisions of a municipality, referred to as the procurement power, are immune from judicial review: *Haggerty v. City of Victoria* (1895), 4 B.C.R. 163 (S.C.); *Rogers v. City of Toronto* (1915), 33 O.L.R. 89 (H.C.); *Re Midnorthern Appliances Industries Corp. and Ontario Housing Corp.* (1977), 17 O.R. (2d) 290 (Div. Ct.); *Transhelter Group Inc. v. Committee on Works and Operations* (1984), 27 M.P.L.R. 244 (Man. C.A.). The assumption that government procurement is immune from judicial review rests on the traditional view that contract law is wholly in the realm of private law: S. Arrowsmith, *Government Procurement and Judicial Review* (1988), at pp. 10-21.

In more recent times, however, some courts have been willing to review governmental contractual powers: *Re Webb and Ontario Housing Corp.* (1978), 93 D.L.R. (3d) 187 (Ont. C.A.); *Prysiaczniuk v. Regional Municipality of Hamilton-Wentworth* (1985), 10 O.A.C. 208 (Div. Ct.). Others have maintained the principle of immunity from review: *Re Ainsworth Electric Co. and Board of Governors of Exhibition Place* (1987), 58 O.R. (2d) 432 (Div. Ct.); *Associated Respiratory Services Inc. v. British Columbia (Purchasing Commission)* (1992), 70 B.C.L.R. (2d) 57 (S.C.); *Peter Kiewit Sons Co. v. Richmond (City)* (1992), 11 M.P.L.R. (2d) 110 (B.C.S.C.).

A. La possibilité de contrôle judiciaire et la norme applicable

1. *Les résolutions peuvent-elles faire l'objet d'un contrôle judiciaire?*

Dans la première résolution, on décide de ne pas faire affaire avec Shell. Dans la seconde, on déclare que Vancouver sera une zone «sans Shell» jusqu'à ce que celle-ci se départisse de ses investissements en Afrique du Sud. Bien que cette seconde résolution soit plus vague que la première, Shell se plaint surtout de ce que la ville a résolu de ne pas traiter avec elle. Elle se plaint essentiellement de ce que la ville a résolu de ne pas conclure de contrats d'achat de carburant avec Shell.

Il existe au Canada un long courant de jurisprudence voulant que les décisions d'une municipalité en matière d'achats — ce qu'on appelle le pouvoir d'approvisionnement — échappent au contrôle judiciaire: *Haggerty c. City of Victoria* (1895), 4 B.C.R. 163 (C.S.); *Rogers c. City of Toronto* (1915), 33 O.L.R. 89 (H.C.); *Re Midnorthern Appliances Industries Corp. and Ontario Housing Corp.* (1977), 17 O.R. (2d) 290 (C. div.); *Transhelter Group Inc. c. Committee on Works and Operations* (1984), 27 M.P.L.R. 244 (C.A. Man.). La présomption que l'approvisionnement gouvernemental échappe au contrôle judiciaire repose sur le point de vue traditionnel selon lequel le droit des contrats relève entièrement du domaine du droit privé: S. Arrowsmith, *Government Procurement and Judicial Review* (1988), aux pp. 10 à 21.

Plus récemment, toutefois, certains tribunaux se sont montrés disposés à contrôler les pouvoirs gouvernementaux en matière contractuelle: *Re Webb and Ontario Housing Corp.* (1978), 93 D.L.R. (3d) 187 (C.A. Ont.); *Prysiaczniuk c. Regional Municipality of Hamilton-Wentworth* (1985), 10 O.A.C. 208 (C. div.). D'autres ont maintenu le principe de l'immunité relative au contrôle: *Re Ainsworth Electric Co. and Board of Governors of Exhibition Place* (1987), 58 O.R. (2d) 432 (C. div.); *Associated Respiratory Services Inc. c. British Columbia (Purchasing Commission)* (1992), 70 B.C.L.R. (2d) 57 (C.S.); *Peter Kiewit Sons Co. c. Richmond (City)* (1992), 11 M.P.L.R. (2d) 110 (C.S.C.-B.).

Against allowing judicial review of the purchasing power of governments is the argument that these are matters of private law. According to the private law of contract, each person, individual or corporate, has the right to contract with whom it chooses, and on the terms it chooses. The courts have not restricted this freedom of contract, but confine themselves to enforcement and interpretation of contracts. It has been said that a public body which seeks to procure goods or services is in the same position as any private individual or corporation which seeks to contract with another party. Vickers J. expressed this opinion in *Peter Kiewit Sons, supra*, where he held that the ordinary rules of private law apply to the public contracting process, and that judicial review does not lie for commercial decisions of public authorities. He explained (at p. 120) that "it would be inappropriate to allow both a public law and a private law remedy in situations involving government contracts where no particular procedure is prescribed by statute or regulation". Adding weight to the argument that government purchasing decisions should be immune from judicial review is the potential for excessive litigation, which may in turn result in significant inconvenience to the public through a disruption of the procurement process.

In favour of allowing judicial review of the procurement or purchasing power of governments is the argument that while this principle is valid for private contracts, the public nature of municipalities renders it inapplicable to them. As Arrowsmith states, *supra*, at p. 14, "there are many considerations applicable to public bodies and not to private which may justify different treatment of the two, even when engaged in similar activity". The most important difference is the fact that municipalities undertake their commercial and contractual activities with the use of public funds. Another consideration justifying different treatment of public contracting is the fact that a municipality's exercise of its contracting power may have consequences for

On oppose au contrôle judiciaire du pouvoir gouvernemental en matière d'achats l'argument voulant qu'il s'agisse là d'une question de droit privé. Suivant le droit privé en matière de contrats, chacun, qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une personne morale, a le droit de contracter avec qui il veut et aux conditions qu'il choisit. Les tribunaux n'ont pas restreint cette liberté contractuelle et ils s'en tiennent à la mise à exécution et à l'interprétation des contrats. On a dit que l'organisme public qui cherche à obtenir des biens ou des services est dans la même situation que n'importe quel particulier ou société privée qui veut passer un contrat avec une autre partie. C'est l'opinion qu'a exprimée le juge Vickers dans la décision *Peter Kiewit Sons*, précitée, où il a statué que les règles ordinaires du droit privé s'appliquent au processus public de passation de contrats et que les décisions des autorités publiques en matière commerciale ne sauraient faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Il a expliqué (à la p. 120) qu'[TRADUCTION] «il ne conviendrait pas de permettre à la fois un recours de droit public et un recours de droit privé dans le cas de contrats gouvernementaux qui ne sont assujettis à aucune procédure particulière prescrite par une loi ou un règlement». L'argument selon lequel les décisions gouvernementales en matière d'achats devraient échapper au contrôle judiciaire est renforcé par le risque d'un nombre excessif de litiges qui peuvent à leur tour causer de graves inconvénients au public en perturbant le processus d'approvisionnement.

On fait valoir, à l'appui du contrôle judiciaire du pouvoir gouvernemental en matière d'approvisionnement ou d'achats, que ce principe, quoique valable pour les contrats privés, ne s'applique pas aux municipalités en raison de leur nature publique. Comme l'affirme Arrowsmith, *op. cit.*, à la p. 14, [TRADUCTION] «bon nombre de considérations applicables aux organismes publics, mais non aux organismes privés, peuvent justifier de les traiter différemment, même lorsque les activités exercées sont similaires». La différence la plus importante vient du fait que les municipalités se servent de deniers publics pour se livrer à leurs activités commerciales et contractuelles. Un traitement différent pour les contrats publics se justifie également par

other interests not taken into account by the purely consensual relationship between the council and the contractor. For example, public concerns such as equality of access to government markets, integrity in the conduct of government business, and the promotion and maintenance of community values require that the public procurement function be viewed as distinct from the purely private realm of contract law. Finally, it must be remembered that municipalities, unlike private individuals, are statutory creations, and must always act within the legal bounds of the powers conferred upon them by statute. In particular, council members cannot act in pursuit of their own private interests, but must exercise their contractual powers in the public interest.

On balance, it is my view that the doctrine of immunity from judicial review of procurement powers should not apply to municipalities. If a municipality's power to spend public money is exercised for improper purposes or in an improper manner, the conduct of the municipality should be subject to judicial review.

## *2. The Proper Scope of Judicial Review*

Judicial review of municipal decisions is necessary. It is important that municipalities not assume powers which have not been conferred on them, that they not violate civil liberties, that disputes between them and other statutory bodies be resolved, and that abuses of power are checked. On the other hand, it is important that the courts not unduly confine municipalities in the responsible exercise of the powers which the legislature has conferred on them.

The two different approaches to construction of municipal powers alluded to earlier confronts us at this point: see A. McDonald, "In the Public Interest: Judicial Review of Local Government" (1983), 9 *Queen's L.J.* 62, at p. 64. The first approach is the narrow construction — pro-interventionist approach, expressed by the Ontario Court of

le fait que l'exercice par la municipalité de son pouvoir de contracter peut avoir des incidences sur d'autres intérêts qui n'entrent pas en ligne de compte dans les relations purement consensuelles qui existent entre le conseil et la partie qui obtient le contrat. Par exemple, certaines préoccupations du public, comme l'égalité d'accès aux marchés gouvernementaux, l'intégrité dans la conduite des affaires gouvernementales ainsi que la promotion et le maintien de valeurs collectives, exigent que la fonction d'approvisionnement public soit considérée comme distincte du domaine purement privé du droit des contrats. Enfin, il faut se rappeler que les municipalités, à la différence des particuliers, sont des créations de la loi et doivent toujours agir dans les limites de leurs pouvoirs légaux. En particulier, les membres du conseil ne sauraient défendre leurs propres intérêts privés en agissant, mais ils sont tenus d'exercer dans l'intérêt public leurs pouvoirs en matière contractuelle.

Somme toute, j'estime que le principe voulant que les pouvoirs d'approvisionnement échappent au contrôle judiciaire ne devrait pas s'appliquer aux municipalités. Si une municipalité exerce son pouvoir de dépenser les deniers publics à des fins ou d'une manière illégitimes, sa conduite devrait alors être assujettie au contrôle judiciaire.

## *2. La portée légitime du contrôle judiciaire*

Le contrôle judiciaire des décisions municipales s'impose. Il importe que les municipalités ne s'arrogent pas des pouvoirs qui ne leur ont pas été attribués, qu'elles ne violent pas des libertés civiles, que les différends entre elles et d'autres organismes créés par la loi soient résolus et que les abus de pouvoir soient réprimés. Par ailleurs, il est important que les tribunaux ne limitent pas indûment les municipalités dans l'exercice responsable des pouvoirs dont le législateur les a investies.

C'est ici qu'entrent en jeu les deux façons différentes, évoquées plus haut, d'interpréter les pouvoirs municipaux: voir A. McDonald, «In the Public Interest: Judicial Review of Local Government» (1983), 9 *Queen's L.J.* 62, à la p. 64. La première est l'interprétation étroite et interventionniste formulée par la Cour d'appel de l'Ontario

Appeal in *Merritt v. City of Toronto* (1895), 22 O.A.R. 205, at p. 207:

Municipal corporations, in the exercise of the statutory powers conferred upon them to make by-laws, should be confined strictly within the limits of their authority, and all attempts on their part to exceed it should be firmly repelled by the Courts.

The second approach is typified by the oft-cited decision *City of Hamilton v. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 S.C.R. 239, at p. 249. It was there held:

In interpreting this legislation I would not desire to apply the technical or strict canons of construction sometimes applied to legislation authorizing taxation. I think the sections are, considering the subject matter and the intention obviously in view, entitled to a broad and reasonable if not, as Lord Chief Justice Russell said in *Kruse v. Johnson* [[1898] 2 Q.B. 91], at p. 99, a "benevolent construction," and if the language used fell short of expressly conferring the powers claimed, but did confer them by a fair and reasonable implication I would not hesitate to adopt the construction sanctioned by the implication.

This more liberal approach to statutory construction of municipal enabling statutes is also reflected in *Re Howard and City of Toronto* (1928), 61 O.L.R. 563, at p. 575, where the Ontario Court of Appeal held the following:

What is or is not in the public interest is a matter to be determined by the judgment of the municipal council; and what it determines, if in reaching its conclusion it acted honestly and within the limits of its powers, is not open to review by the Court . . .

The question of the relative balance of convenience or detriment to different persons is a matter which the Legislature has committed to the consideration and determination of the municipal council, and their judgment on that question, if *bona fide* exercised in what they believe to be the public interest, will not be interfered with by the Court . . .

The classic enunciation of the second, more generous and flexible approach is that of Lord Greene M. R. in *Associated Picture Houses, Ltd.* v.

dans l'arrêt *Merritt c. City of Toronto* (1895), 22 O.A.R. 205, à la p. 207:

[TRADUCTION] Dans l'exercice de leur pouvoir légal d'adopter des règlements municipaux, les municipalités devraient se conformer strictement à ce pouvoir et toute tentative de leur part de l'excéder devrait être repoussée énergiquement par les tribunaux.

b La décision souvent citée *City of Hamilton c. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 R.C.S. 239, à la p. 249, illustre bien la seconde méthode. Dans cette décision, on a statué ceci:

c [TRADUCTION] En interprétant la présente loi, je ne souhaiterais pas appliquer les principes techniques et stricts d'interprétation parfois appliqués aux mesures législatives qui autorisent la perception d'impôts. À mon avis, compte tenu de l'objet et de l'intention manifestement visés, les articles peuvent être interprétés d'une manière libérale et raisonnable, ou à tout le moins «bienveillante», comme le lord juge en chef Russell l'a écrit dans l'arrêt *Kruse c. Johnson* [[1898] 2 Q.B. 91], à la p. 99. En outre, si le langage utilisé ne conférait pas expressément les pouvoirs revendiqués, mais le faisait par déduction juste et raisonnable, je n'hésiterais pas à adopter l'interprétation ainsi sanctionnée.

d Cette façon plus libérale d'aborder l'interprétation de lois habilitantes municipales se reflète également dans l'arrêt *Re Howard and City of Toronto* (1928), 61 O.L.R. 563, à la p. 575, où la Cour d'appel de l'Ontario a conclu:

e [TRADUCTION] C'est au conseil municipal qu'il revient de déterminer si une question relève de l'intérêt public; sa décision, si elle est prise de bonne foi et dans le cadre de ses pouvoirs, n'est pas susceptible de révision par la cour . . .

h

i La détermination des avantages et des inconvénients relatifs d'un règlement pour différentes personnes est une question que le législateur a confiée au conseil municipal. Son jugement sur ce point, s'il l'exerce de bonne foi dans ce qu'il estime être l'intérêt public, ne sera pas modifié par la cour . . .

j L'énoncé classique de la seconde méthode plus libérale et plus souple est celui que fait le maître des rôles lord Greene dans l'arrêt *Associated Pic-*

*Wednesbury Corp.*, [1948] 1 K.B. 223 (C.A.), at p. 228:

It is not to be assumed *prima facie* that responsible bodies like the local authority in this case will exceed their powers [and] . . . the court . . . must not substitute itself for that authority.

Judicial intervention, said Lord Greene, would be justified where there was evidence of bad faith or absurdity, where the decision was unreasonable in the sense that no reasonable authority could ever have come to it. But, he said at p. 230, "to prove a case of that kind would require something overwhelming . . .".

This Court has pronounced, on at least one occasion, in favour of a generous approach to the construction of municipal powers. In *Kuchma v. Rural Municipality of Tache*, [1945] S.C.R. 234, a by-law closing a road was challenged, *inter alia*, on the ground that it was not in the public interest. A unanimous Court upheld the by-law, stating, *per Estey J.* (at p. 243):

Upon the question of public interest, courts have recognized that the municipal council, familiar with local conditions, is in the best position of all parties to determine what is or is not in the public interest and have refused to interfere with its decision unless good and sufficient reason be established.

In *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674, in a passage cited on this appeal by Sopinka J., Iacobucci J., speaking for the Court, commented (at p. 687) that:

Municipalities are entirely the creatures of provincial statutes. Accordingly, they can exercise only those powers which are explicitly conferred upon them by a provincial statute.

However, the same reasons (at p. 688) advocated a "benevolent construction" of the provincial enabling legislation, quoting the foregoing passage from *City of Hamilton v. Hamilton Distillery Co.*

*ture Houses, Ltd. c. Wednesbury Corp.*, [1948] 1 K.B. 223 (C.A.), à la p. 228:

[TRADUCTION] Il ne faut pas supposer de prime abord que des organismes responsables, comme les autorités locales en l'espèce, excéderont leurs pouvoirs [et] [...] la cour [...] ne doit pas se substituer à ces autorités.

b L'intervention de la cour, a dit lord Greene, serait justifiée s'il y a preuve de mauvaise foi ou d'absurdité et si la décision a été déraisonnable en ce sens que des autorités raisonnables n'auraient jamais pu la prendre. Mais, a-t-il ajouté, à la p. 230, [TRADUCTION] «il faudrait une preuve accablante pour établir cela. . .».

d À au moins une reprise, notre Cour s'est prononcée en faveur d'une interprétation libérale des pouvoirs municipaux. Dans l'affaire *Kuchma c. Rural Municipality of Tache*, [1945] R.C.S. 234, on contestait un règlement municipal prévoyant la fermeture d'un chemin pour le motif, notamment, qu'il n'était pas conforme à l'intérêt public. Le juge Estey a, au nom de la Cour à l'unanimité, confirmé la validité du règlement en affirmant, à la p. 243:

e [TRADUCTION] En ce qui concerne l'intérêt public, les tribunaux ont reconnu que c'est le conseil municipal qui, connaissant bien la situation locale, est le mieux placé pour déterminer ce qui est ou ce qui n'est pas dans l'intérêt public, et ils ont refusé de toucher à la décision du conseil à moins que l'on ait établi l'existence de motifs valables et suffisants de le faire.

À la page 687 de l'arrêt *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674, dans un passage cité en l'espèce par le juge Sopinka, le juge Iacobucci fait remarquer au nom de la Cour que:

f Les municipalités doivent leur existence aux lois provinciales. En conséquence, elles ne peuvent exercer que les pouvoirs qui leur sont expressément conférés par une loi provinciale.

i Dans les mêmes motifs, toutefois, le juge Iacobucci, citant l'extrait de l'arrêt *City of Hamilton c. Hamilton Distillery Co.*, reproduit plus haut, préconise (à la p. 688) une interprétation «bienveillante» de la loi habilitante provinciale.

The weight of current commentary tends to be critical of the narrow, pro-interventionist approach to the review of municipal powers, supporting instead a more generous, deferential approach: S. M. Makuch, *Canadian Municipal and Planning Law* (1983), at pp. 5-6; McDonald, *supra*; Arrowsmith, *supra*, at p. 219. Such criticism is not unfounded. Rather than confining themselves to rectification of clear excesses of authority, courts under the guise of vague doctrinal terms such as "irrelevant considerations", "improper purpose", "reasonableness", or "bad faith", have not infrequently arrogated to themselves a wide and sweeping power to substitute their views for those of the elected representatives of municipalities. To the same effect, they have "read in" principles of statutory construction such as the one which states that a by-law cannot affect "common law rights" unless the statute confers authority to do so "in plain language or by necessary implication"; *City of Prince George v. Payne*, [1978] 1 S.C.R. 458, at p. 463. The result is that, to quote McDonald (at p. 79), "despite the court's protestations to the contrary, they do, in fact, interfere with the wisdom which municipal councils exercise".

Les commentateurs actuels ont nettement tendance à critiquer l'interprétation étroite et interventionniste du contrôle des pouvoirs municipaux, et appuient plutôt une interprétation plus libérale fondée sur une plus grande retenue: S. M. Makuch, *Canadian Municipal and Planning Law* (1983), aux pp. 5 et 6; McDonald, *loc. cit.*; Arrowsmith, *op. cit.*, à la p. 219. Ces critiques ne sont pas sans fondement. Plutôt que de se borner à redresser les cas évidents d'excès de pouvoir, les tribunaux, sous prétexte d'appliquer de vagues notions doctrinales comme les «considérations non pertinentes», la «fin illégitime», le «caractère raisonnable» ou la «mauvaise foi», se sont souvent arrogé un large pouvoir de substituer leur point de vue à celui des élus municipaux. Ils ont, dans le même sens, eu recours à des principes d'interprétation législative comme celui voulant qu'un règlement municipal ne puisse porter atteinte aux «droits de common law» à moins que cela ne soit permis «par une loi formelle ou par voie d'interprétation nécessaire»; *Ville de Prince George c. Payne*, [1978] 1 R.C.S. 458, à la p. 463. Il en résulte, pour citer McDonald (à la p. 79), que [TRADUCTION] «malgré qu'ils se défendent de le faire, les tribunaux mettent effectivement en question la sagesse dont font preuve les conseils municipaux».

f

Recent commentary suggests an emerging consensus that courts must respect the responsibility of elected municipal bodies to serve the people who elected them and exercise caution to avoid substituting their views of what is best for the citizens for those of municipal councils. Barring clear demonstration that a municipal decision was beyond its powers, courts should not so hold. In cases where powers are not expressly conferred but may be implied, courts must be prepared to adopt the "benevolent construction" which this Court referred to in *Greenbaum*, and confer the powers by reasonable implication. Whatever rules of construction are applied, they must not be used to usurp the legitimate role of municipal bodies as community representatives.

Il ressort d'un commentaire récent que l'on commence à s'accorder pour dire que les tribunaux doivent respecter la responsabilité qu'ont les conseils municipaux élus de servir leurs électeurs et de prendre garde de substituer à l'opinion de ces conseils leur propre avis quant à ce qui est dans le meilleur intérêt des citoyens. À moins qu'il ne soit clairement démontré qu'une municipalité a excédé ses pouvoirs en prenant une décision donnée, les tribunaux ne devraient pas conclure qu'il en est ainsi. Dans les cas où il n'y a pas d'attribution expresse de pouvoirs, mais où ceux-ci peuvent être implicites, les tribunaux doivent se montrer prêts à adopter l'interprétation «bienveillante» évoquée par notre Cour dans l'arrêt *Greenbaum* et à conférer les pouvoirs par déduction raisonnable. Quelles que soient les règles d'interprétation appliquées, elles ne doivent pas servir à usurper le rôle légitime de représentants de la collectivité que jouent les conseils municipaux.

g

h

i

j

Such an approach serves a number of purposes which the narrow interventionist approach does not. First, it adheres to the fundamental axiom that courts must accord proper respect to the democratic responsibilities of elected municipal officials and the rights of those who elect them. This is important to the continued healthy functioning of democracy at the municipal level. If municipalities are to be able to respond to the needs and wishes of their citizens, they must be given broad jurisdiction to make local decisions reflecting local values.

Second, a generous approach to municipal powers will aid the efficient functioning of municipal bodies and avoid the costs and uncertainty attendant on excessive litigation. Excessive judicial interference in municipal decision-making can have the unintended and unfortunate result of large amounts of public funds being expended by municipal councils in the attempt to defend the validity of their exercise of statutory powers. The object of judicial review of municipal powers should be to accord municipalities the autonomy to undertake their activities without judicial interference unless clearly warranted.

Thirdly, a generous approach to municipal powers is arguably more in keeping with the true nature of modern municipalities. As McDonald asserts (*supra*, at p. 100), the municipal corporation "has come a long way from its origins in a rural age of simple government demands". She and other commentators (see Makuch and Arrowsmith) advocate that municipal councils should be free to define for themselves, as much as possible, the scope of their statutory authority. Excessive judicial interference in the decisions of elected municipal councils may, as this case illustrates, have the effect of confining modern municipalities in the straitjackets of tradition. This rationale for a restrained approach to judicial intervention in the

Pareille interprétation sert un certain nombre de fins que ne sert pas l'interprétation étroite et interventionniste. Premièrement, elle est conforme à l'axiome fondamental selon lequel les tribunaux doivent accorder aux responsabilités démocratiques des élus municipaux et aux droits de leurs électeurs le respect qui leur revient. Cela est important pour assurer le maintien du bon fonctionnement de la démocratie au niveau municipal. Pour pouvoir répondre aux besoins et à la volonté de leurs citoyens, les municipalités doivent être investies d'une large compétence pour prendre des décisions locales qui reflètent des valeurs locales.

Deuxièmement, une interprétation libérale des pouvoirs municipaux favorisera l'efficacité des conseils municipaux tout en permettant d'éviter les frais et l'incertitude que comporte le recours excessif aux tribunaux. L'ingérence judiciaire excessive dans le processus décisionnel municipal peut avoir comme conséquence, à la fois non voulue et regrettable, que les conseils municipaux dépenseront des quantités considérables de deniers publics pour tenter de défendre la validité de l'exercice de leurs pouvoirs légaux. Le contrôle judiciaire des pouvoirs municipaux devrait avoir pour but d'accorder aux municipalités l'autonomie qu'il leur faut pour exercer leurs activités sans aucune intervention des tribunaux qui ne soit pas nettement justifiée.

Troisièmement, on peut soutenir qu'une interprétation libérale des pouvoirs municipaux s'accorde davantage avec la véritable nature des municipalités modernes. Comme l'affirme McDonald (*loc. cit.*, à la p. 100), les municipalités [TRADUCTION] «ont beaucoup évolué depuis leurs origines dans une société rurale qui n'exigeait du gouvernement que peu de choses». Elle et d'autres commentateurs (voir Makuch et Arrowsmith) préconisent que les conseils municipaux soient libres de définir eux-mêmes, dans la mesure du possible, l'étendue de leurs pouvoirs légaux. L'intervention judiciaire excessive dans les décisions de conseils municipaux élus, comme l'illustre la présente affaire, peut avoir pour effet d'enfermer les municipalités modernes dans le carcan de la tradition. Cette justification d'une façon mesurée d'aborder

decisions of municipal bodies is eloquently set out by McDonald (at pp. 100-101):

Once elected . . . the council is entrusted with responsibility for governing, not just in the interest of those who elected them, but in the interest of the community generally, that is, *in the public interest*. This is a fairly vague and controversial concept, however. It is a generalized judgment of what is best for individuals, *as a part of a community*. From the perspective of particular individuals and interest groups, the public interest may be conceived differently and, as amongst them, views of the public interest will inevitably conflict. A council making its decision on the public interest will identify and weigh a wide variety of competing considerations: the demands of various interested parties, the advice of its experts, data from its own research resources. And it will undoubtedly be influenced by the preferences expressed by the electorate. The decision is ultimately a matter of choice and what a council decides is necessarily its own collective perception of the public interest.

The voters of a community give their elected council members the final judgment in this controversy. Whether the councillors are right or wrong in their judgment depends on the vantage point of the person making this assessment, but in any event, this is the decision they were elected to make. There may, in fact, be no right or wrong in the matter. Persons displeased with a council's decision have "a remedy at the polls". [Footnote omitted.]

It is not the court's function to make these decisions — either directly or indirectly. Primary responsibility for deciding the welfare of the community belongs to the municipal corporation. If the courts take upon themselves the judgment of the rightness or wrongness of council's decisions in these matters, they, as a body having no connection with local inhabitants, usurp the choice which the inhabitants conferred, by democratic process, on the council. If the courts are to interfere in this process, they must have a positive justification for doing so and that justification must relate to their own peculiar nature and function. [Emphasis in original.]

Finally, the broader, more deferential approach to judicial intervention in the decisions of municipalities is more in keeping with the flexible, more deferential approach this Court has adopted in

l'intervention des tribunaux dans les décisions de conseils municipaux est éloquemment exposée par McDonald (aux pp. 100 et 101):

a [TRADUCTION] Une fois élu [...] le conseil se voit confier la responsabilité de gouverner, non seulement dans l'intérêt de ceux qui ont élu les conseillers, mais dans l'intérêt de la collectivité en général, c'est-à-dire *dans l'intérêt public*. C'est là toutefois un concept assez vague et controversé. Il s'agit d'une appréciation généralisée de ce qui est préférable pour des particuliers *en tant que membres d'une collectivité*. Certains particuliers et groupes d'intérêts peuvent percevoir différemment l'intérêt public et ils en auront inévitablement des conceptions opposées. Le conseil municipal qui se prononce sur l'intérêt public identifiera et soupèsera toute une gamme de considérations opposées: les revendications de diverses parties intéressées, les conseils de ses experts, les données recueillies grâce à ses propres ressources en matière de recherche. Et il sera indubitablement influencé par les préférences exprimées par l'électeurat. La décision est, en fin de compte, une question de choix et le parti que prend le conseil traduit nécessairement sa propre perception collective de l'intérêt public.

e Les électeurs d'une collectivité confient à leurs conseillers élus la tâche de trancher. Quant à savoir si les conseillers ont exercé leur jugement de manière juste ou erronée, cela tient à la position avantageuse de la personne qui fait l'appréciation, mais quoi qu'il en soit, c'est pour prendre ces décisions qu'ils ont été élus. Il se peut en fait qu'on n'ait ni tort ni raison en répondant à cette question. Les personnes auxquelles une décision du conseil déplaît peuvent «exprimer leur désaccord aux élections suivantes». [Renvoi omis.]

g Il n'appartient pas aux tribunaux de prendre, directement ou indirectement, ces décisions. La prise de décisions touchant le bien-être de la collectivité incombe d'abord et avant tout à la municipalité. Si les tribunaux prennent sur eux de juger du caractère bon ou mauvais des décisions du conseil sur ces questions, ils se trouvent, en tant qu'organismes n'ayant aucun lien avec la population locale, à faire le choix que celle-ci a, par le processus démocratique, confié au conseil. Pour intervenir dans ce processus, les tribunaux doivent avoir un motif concret de le faire, lequel doit se rapporter à leurs propres nature et fonction. [En italique dans l'original.]

j En dernier lieu, la façon plus large et circonscrite d'aborder l'intervention judiciaire dans les décisions de municipalités concorde davantage avec la méthode que notre Cour a adoptée dans sa

recent cases to the judicial review of administrative agencies: *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722; *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324; *Domtar Inc. v. Quebec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 S.C.R. 756. The Court has repeatedly stressed the need for sensitivity to context and to the special expertise of tribunals. Where such expertise is established, deference may be warranted even to a tribunal's interpretation of its statutory powers: *Teamsters Union, Local 938 v. Massicotte*, [1982] 1 S.C.R. 710. There can be little justification for holding decisions on the welfare of the citizens by municipal councillors to a higher standard of review than the decisions of non-elected statutory boards and agencies.

jurisprudence récente en ce qui concerne le contrôle judiciaire d'organismes administratifs: *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722; *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324; *Domtar Inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 R.C.S. 756. La Cour a souligné, à maintes reprises, la nécessité d'être sensible au contexte et à l'expertise particulière des tribunaux administratifs. Dans les cas où cette expertise est établie, il peut convenir de faire preuve de retenue même à l'égard de l'interprétation que le tribunal administratif donne des pouvoirs que lui confère la loi: *Syndicat des camionneurs, section locale 938 c. Massicotte*, [1982] 1 R.C.S. 710. Il est difficilement justifiable d'assujettir les décisions de conseillers municipaux concernant le bien-être des citoyens à une norme de contrôle plus stricte que celle applicable aux décisions de commissions et d'organismes non élus constitués en vertu d'une loi.

These considerations lead me to conclude that courts should adopt a generous, deferential standard of review toward the decisions of municipalities. To say this is not new. Lord Greene said it in *Wednesbury*, and his words have been oft-quoted in Canada. Nevertheless, many courts have continued to take a narrow, interventionist approach to municipal decisions. This has prompted some writers to argue for a "threshold" test for judicial interference. McDonald, for example, suggests (at p. 108) that the courts should "defer to the municipality to determine what the public interest requires in the implementation of the powers conferred on it", provided that the "municipal action can be rationally supported and is not in violation of any judicial interest in the matter". Expressing this notion another way, it could be argued, by analogy to judicial review of administrative tribunals, that unless a municipality's interpretation of its power is "patently unreasonable", in the sense of being

Ces considérations m'amènent à conclure que, dans le contrôle des décisions de municipalités, les cours de justice devraient appliquer une norme libérale et fondée sur la retenue. Il n'y a là rien de nouveau. Lord Greene l'a dit dans l'arrêt *Wednesbury*, et ses propos ont souvent été cités au Canada. Nombre de tribunaux ont néanmoins continué d'adopter une interprétation étroite et interventionniste des décisions municipales. C'est ce qui a amené certains auteurs à préconiser l'application d'un critère «préliminaire» à l'intervention des tribunaux. McDonald, par exemple, dit (à la p. 108) que les tribunaux devraient [TRADUCTION] «laisser à la municipalité le soin de déterminer ce que commande l'intérêt public relativement à l'exercice de ses pouvoirs», pourvu que les [TRADUCTION] «mesures prises par la municipalité puissent rationnellement se justifier et ne soient pas contraires à quelque intérêt que peuvent avoir les tribunaux dans l'affaire». En d'autres termes, on pourrait soutenir, par analogie avec le contrôle judiciaire des décisions de tribunaux administra-

coloured by bad faith or some other abuse, the interpretation should be upheld.

It may be that, as jurisprudence accumulates, a threshold test for judicial intervention in municipal decisions will develop. For the purposes of the present case, however, I find it sufficient to suggest that judicial review of municipal decisions should be confined to clear cases. The elected members of council are discharging a statutory duty. The right to exercise that duty freely and in accordance with the perceived wishes of the people they represent is vital to local democracy. Consequently, courts should be reluctant to interfere with the decisions of municipal councils. Judicial intervention is warranted only where a municipality's exercise of its powers is clearly *ultra vires*, or where council has run afoul of one of the other accepted limits on municipal power.

This must be the theme. Against this background, I turn to the grounds of review advanced on this appeal: (1) that the Resolutions were beyond the City's powers; and (2) that the Resolutions violate the rule against discrimination.

#### B. Were the Resolutions Beyond the City's Powers?

The City's powers are determined by the *Vancouver Charter*, enacted by the Legislature of British Columbia. Generally, the Council may provide for "the good rule and government of the city": s. 189. This is in accordance with the purpose generally ascribed to municipal legislation — to promote the health, welfare, safety or good government of the municipality: I. M. Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations* (2nd ed. 1971), at p. 387. Specifically, "the City has full power to engage in any commercial, industrial or business undertaking": s. 137(1). This power extends to doing anything which is related to the commercial or business undertaking: "The Council, in addition to the powers specifically allotted to it, shall have

tifs, qu'à moins que l'interprétation qu'une municipalité donne de ses pouvoirs ne soit «manifestement déraisonnable» au sens d'être empreinte de mauvaise foi ou d'être de quelque autre manière abusive, il y a lieu de la maintenir.

Il se peut qu'à mesure que les décisions s'accumulent, il se dégage un critère préliminaire applicable à l'intervention judiciaire dans les décisions municipales. Toutefois, aux fins du présent pourvoi, j'estime qu'il suffit de proposer que le contrôle judiciaire des décisions municipales se limite aux cas évidents. Les conseillers élus exercent une fonction légale. Le droit d'exercer cette fonction librement et en conformité avec ce qu'ils perçoivent comme la volonté des gens qu'ils représentent est indispensable à une démocratie locale. Les tribunaux devraient donc hésiter à toucher aux décisions de conseils municipaux. L'intervention judiciaire n'est justifiée que si une municipalité a nettement excédé ses pouvoirs ou si un conseil n'a pas respecté l'une des autres limites admises à la compétence municipale.

Voilà ce que nous devons prendre comme thème. C'est dans ce contexte que j'aborde les motifs de contrôle avancés en l'espèce, à savoir (1) que les résolutions excédaient les pouvoirs de la ville, et (2) que les résolutions violent la règle interdisant la discrimination.

#### B. Les résolutions excédaient-elles les pouvoirs de la ville?

Les pouvoirs de la ville sont déterminés par la *Vancouver Charter* (ci-après la «Charte de Vancouver») qui a été adoptée par l'assemblée législative de la Colombie-Britannique. D'une manière générale, le conseil peut pourvoir au [TRADUCTION] «bon gouvernement de la ville»: art. 189. Cela est conforme à l'objet habituellement prêté à la législation municipale, c'est-à-dire favoriser la santé, le bien-être, la sécurité ou le bon gouvernement de la municipalité: I. M. Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations* (2<sup>e</sup> éd. 1971), à la p. 387. Plus précisément, [TRADUCTION] «la ville est pleinement habilitée à s'engager dans des entreprises commerciales ou industrielles»: par. 137(1). Ce pouvoir va jusqu'à permettre de faire tout ce qui se

power to do all such things as are incidental or conducive to the exercise of the allotted powers": s. 199. The City also has the power to acquire personal property required for the purposes of the City: s. 190.

Having conferred these broad powers on City Council, the *Vancouver Charter* goes on to specifically state areas in which Council can differentiate or discriminate between groups or classes — the areas of licensing and taxation: s. 203. Similarly, the grant of a special franchise, privilege, immunity or exception must be authorized by a by-law requiring the assent of the electors: s. 153.

The first Resolution in issue on this appeal, the Resolution not to do business with Shell until it stops trading with South Africa, clearly can be defended under the power of the City to engage in commercial and business activities. The City needs fuel. Fuel may be purchased from a variety of firms. This means that the City must of necessity discriminate between suppliers of fuel, as Sopinka J. concedes (at p. 282). The City and its agents doubtless make thousands of similar decisions each month, without any suggestion that the City must justify the reason why it chooses one firm over another.

The attack on this Resolution as well as on the second Resolution is based solely on the motives that led to its adoption. It is said the motives for choosing other companies over Shell are unrelated to the business of the City and that these improper purposes render the otherwise legitimate decision invalid.

At this point, we must inquire into the legal principles relevant to review of municipal decisions on the basis of motive. The actions of a statutory body or municipality can be said to be beyond its powers in one of two ways. First, it may be alleged that the action itself is beyond the authority's powers. Second, it may be alleged that while

rapporte à l'entreprise commerciale: [TRADUCTION] «Le conseil peut, en plus d'exercer les pouvoirs qui lui sont expressément attribués, accomplir toute chose accessoire ou favorable à l'exercice desdits pouvoirs»: art. 199. La ville a aussi le pouvoir d'acquérir les biens meubles nécessaires à la réalisation de ses objets: art. 190.

Ayant investi le conseil municipal de ces larges pouvoirs, la Charte de Vancouver poursuit en précisant les domaines (la délivrance de permis et la taxation) dans lesquels il lui est loisible d'établir des distinctions entre des groupes ou des catégories: art. 203. De même, l'attribution de droits, priviléges, immunités ou exemptions particuliers doit être autorisée par voie de règlement requérant l'assentiment des électeurs: art. 153.

La première résolution en cause dans le présent pourvoi, celle de s'abstenir de traiter avec Shell jusqu'à ce qu'elle mette fin à ses relations commerciales avec l'Afrique du Sud, peut nettement se justifier par le pouvoir de la ville de se livrer à des activités commerciales. La ville a besoin de carburant. Ce carburant peut être acheté à diverses sociétés. Cela signifie que la ville doit nécessairement faire de la discrimination entre les fournisseurs de carburant, comme le reconnaît le juge Sopinka (à la p. 282). La ville et ses représentants prennent sans doute chaque mois des milliers de décisions semblables, sans qu'on prétende qu'elle doit justifier le choix d'une société plutôt qu'une autre.

La contestation de cette résolution ainsi que de la seconde se fonde uniquement sur les motifs de son adoption. On affirme que les motifs de préférer d'autres sociétés à Shell n'ont rien à voir avec les affaires de la ville et que ces fins illégitimes viennent invalider une décision par ailleurs légitime.

Nous devons, à ce stade, examiner les principes de droit pertinents pour exercer sur les décisions municipales un contrôle fondé sur les motifs qui les sous-tendent. Les actes d'une municipalité ou d'un organisme créé par une loi peuvent être considérés comme excédant de l'une de deux façons ses pouvoirs. Premièrement, on peut prétendre que

the action is within the municipality's powers, the purpose for which the action was taken was outside the municipality's powers, thereby rendering the action itself invalid. This case falls into the second category.

<sup>a</sup> l'acte lui-même excède les pouvoirs des autorités en cause. Deuxièmement, on peut faire valoir que, même si l'acte est conforme au pouvoirs de la municipalité, la fin qu'il vise transcende ces pouvoirs, ce qui a pour effet d'invalider l'acte lui-même. La présente affaire tombe dans la seconde catégorie.

The law governing review under this head is sometimes referred to as the "doctrine of improper purposes". The rule was first set out in an expropriation case, *Galloway v. Mayor and Commonalty of London* (1866), L.R. 1 H.L. 34, *per* Lord Cranworth (at p. 43):

<sup>b</sup> Parfois appelée la «règle des fins illégitimes», la règle de droit applicable au contrôle dans ce contexte a été énoncée pour la première fois dans une affaire d'expropriation, à savoir *Galloway c. Mayor and Commonalty of London* (1866), L.R. 1 H.L. 34, où lord Cranworth écrit (à la p. 43):

... when persons embarking in great undertakings, for the accomplishment of which those engaged in them have received authority from the Legislature to take compulsorily the lands of others, making to the latter proper compensation, the persons so authorized cannot be allowed to exercise the powers conferred on them for any collateral object; that is, for any purposes except those for which the Legislature has invested them with extraordinary powers.

<sup>c</sup> [TRADUCTION] ... lorsque des individus se lancent dans de grandes entreprises pour la réalisation desquelles ils ont reçu du législateur le pouvoir d'exproprier des biens-fonds appartenant à des tiers, en contrepartie du versement d'une indemnité convenable pour ces derniers, ils ne sauraient être autorisés à exercer à des fins accessoires les pouvoirs qui leurs sont attribués, c'est-à-dire à toutes autres fins que celles pour lesquelles le législateur les a investis de pouvoirs extraordinaires.

This doctrine has been applied to municipalities as well as to administrative agencies: *Lamb v. Town of Estevan* (1922), 16 Sask. L.R. 220 (C.A.); *Re Burns and Township of Haldimand* (1965), 52 D.L.R. (2d) 101 (Ont. C.A.). Recently, in England, it was used to invalidate a by-law similar to the resolutions at issue on this appeal: *R. v. Lewisham Borough Council, ex parte Shell UK Ltd.*, [1988] 1 All E.R. 938 (Q.B.D.).

<sup>d</sup> C'est là une règle qui a été appliquée à des municipalités aussi bien qu'à des organismes administratifs: *Lamb c. Town of Estevan* (1922), 16 Sask. L.R. 220 (C.A.); *Re Burns and Township of Haldimand* (1965), 52 D.L.R. (2d) 101 (C.A. Ont.). Récemment, en Angleterre, on y a eu recours pour invalider un règlement municipal analogue aux résolutions ici en cause: *R. v. Lewisham Borough Council, ex parte Shell UK Ltd.*, [1988] 1 All E.R. 938 (B.R.).

Nevertheless, application of the doctrine of improper purposes to municipal authorities remains problematic. Municipal legislation is governmental legislation, effected by duly elected representatives. It is often difficult to determine precisely what considerations may have led to the passage of legislation. Even where the preamble or text purports to give reasons, votes may have been cast for quite different reasons. While administrative boards give reasons expressly explaining the basis of their decision, this is not the case for governmental bodies. Thus Dickson J. noted in *Thorne's Hardware Ltd. v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 106, at pp. 112-13: "governments may be

<sup>e</sup> Néanmoins, l'application de la règle des fins illégitimes aux autorités municipales demeure problématique. La législation municipale est une législation gouvernementale adoptée par des représentants dûment élus. Il est souvent difficile de déterminer exactement les considérations qui ont pu mener à l'adoption d'une mesure législative donnée. Même dans le cas où le préambule ou le corps du texte est censé exposer des motifs, on peut avoir voté pour des raisons tout à fait différentes. Quoique les commissions administratives motivent explicitement leurs décisions, ce n'est pas le cas des organismes gouvernementaux. C'est ainsi que le juge Dickson fait remarquer dans l'ar-

moved by any number of political, economic, social or partisan considerations". He went on to state that as a general rule the motives of governments enacting subordinate legislation should not be inquired into.

A number of Canadian courts have rejected the notion that municipal legislation, short of evidence of bad faith, should be invalidated on the ground that it was passed for improper purposes, particularly in cases where the municipality can be seen as expressing the moral view of its citizens.

In Quebec, it has been held that in the absence of fraud, corruption or oppression, courts will not look behind a by-law to learn the motive: *Mounterbrooke Inc. v. City of Montreal*, [1963] R.L. 28. In Ontario, it was stated, *per* Middleton J., that "[w]ith regard . . . to all questions which arise regarding matters which have or are supposed to have some relation to morals or social questions, nothing could be more dangerous than any attempt to enter upon the motives and reasons which have actuated the legislative body": *Re Foster and Township of Raleigh* (1910), 22 O.L.R. 26, at p. 27.

More recently, in *Smith v. White City (Village)* (1989), 81 Sask. R. 79 (Q.B.), it was said that the courts will not inquire into the motives that may have actuated council members in passing a by-law except where such motive has been evidenced by some overt act of bad faith. It was held that it was not bad faith when council, instead of granting a permit for a video arcade, adopted a by-law prohibiting arcades directed exclusively at the applicant. The court acknowledged the role of council in "reflect[ing] the conscience of the community" (p. 80).

On the basis of these Canadian authorities, a case might be made that the court on this appeal

rett *Thorne's Hardware Ltd. c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 106, aux pp. 112 et 113, que «[l]es gouvernements [...] peuvent être mis par une foule de considérations d'ordre politique, économique ou social, ou par leur propre intérêt». Il ajoute qu'en règle générale il n'y a pas lieu de s'enquérir des motifs qui ont incité un gouvernement à adopter une mesure législative accessoire.

<sup>b</sup> Un certain nombre de tribunaux canadiens ont, particulièrement dans des cas où la municipalité pouvait être considérée comme exprimant le point de vue moral de ses citoyens, rejeté l'idée qu'il y a lieu, en l'absence d'une preuve de mauvaise foi, d'invalider une mesure législative municipale pour le motif qu'elle a été adoptée à des fins illégitimes.

<sup>d</sup> Au Québec, il a été statué qu'en l'absence de fraude, de corruption ou d'oppression, les tribunaux ne chercheront pas à connaître les motifs qui sous-tendent l'adoption d'un règlement municipal: *Mounterbrooke Inc. c. City of Montreal*, [1963] R.L. 28. En Ontario, le juge Middleton a dit qu'<sup>e</sup> [TRADUCTION] «[e]n ce qui concerne [...] toutes les questions qui se posent relativement à des points qui ont, ou sont censés avoir, un rapport quelconque avec la moralité ou avec des questions sociales, rien ne saurait être plus risqué que de tenter de déceler les motifs qui ont poussé le corps législatif à agir»: *Re Foster and Township of Raleigh* (1910), 22 O.L.R. 26, à la p. 27.

<sup>g</sup> Plus récemment, dans la décision *Smith c. White City (Village)* (1989), 81 Sask. R. 79 (B.R.), on a dit que les tribunaux ne s'enquerront pas des motifs qui ont pu inciter des conseillers municipaux à adopter un règlement, à moins qu'il ne s'agisse d'un motif qui ressort de quelque acte manifeste de mauvaise foi. Il a été statué qu'il n'y avait pas eu mauvaise foi lorsque, plutôt que de délivrer un permis pour une salle de jeux vidéo, le conseil a adopté un règlement interdisant de telles salles de jeux qui visait exclusivement le requérant. La cour a reconnu que le rôle du conseil était de [TRADUCTION] «réfléter la conscience collective» (p. 80).

<sup>j</sup> Compte tenu de cette jurisprudence canadienne, on pourrait soutenir qu'il ne convient pas, dans le

should not inquire into the motives of the City of Vancouver in deciding not to deal with Shell. That question, however, need not be decided on this appeal, since I am satisfied that in any event, the motives of the City of Vancouver cannot be said to have exceeded the powers which the Legislature has conferred on it.

The question is whether City Council's motives in this case fall outside the area of the City's legitimate concern. The *Vancouver Charter* empowers Council to "provide for the good rule and government of the city": s. 189. My colleague and I agree that this clause permits Vancouver City Council to enact measures for the benefit or welfare of the inhabitants of the City. We part company on what this phrase includes.

My colleague adopts a narrow view of the welfare of the inhabitants of the City. He asserts that the City's Resolutions effect a purpose "without any identifiable benefit to its inhabitants" (p. 280) and speaks of "matters external to the interests of the citizens" (p. 279). He appears to define "municipal purposes" essentially in terms of provision of basic services to the inhabitants of the City.

I would cast the proper functions of a municipality in a larger mould. The term "welfare of the citizens", it seems to me, is capable of embracing not only their immediate needs, but also the psychological welfare of the citizens as members of a community who have an interest in expressing their identity as a community. Our language recognizes this: we speak of civic spirit, of city pride. This suggests that City Council may properly take measures related to fostering and maintaining this sense of community identity and pride. Among such measures may be found community expression of disapproval or approval of different types of conduct, wherever it is found. The right of free expression, one of the most fundamental values of our society, may be exercised individually or collectively. Are the citizens of a city to be prevented from expressing through their elected representatives their disapproval of conduct which they feel

présent pourvoi, que la Cour s'enquière de ce qui a poussé la ville de Vancouver à décider de ne pas traiter avec Shell. Il n'est toutefois pas nécessaire de trancher cette question en l'espèce puisque je suis convaincue que, de toute façon, on ne saurait affirmer que les motifs de la ville de Vancouver ont excédé les pouvoirs que lui a conférés l'assemblée législative.

*b* Il s'agit de déterminer si les motifs du conseil municipal en l'espèce transcendent le domaine de préoccupation légitime de la ville. L'article 189 de la Charte de Vancouver habilite le conseil à «pourvoir au bon gouvernement de la ville». Mon collègue et moi convenons que cet article permet au conseil municipal de Vancouver de prendre des mesures au profit ou pour le bien-être des habitants de la ville. C'est sur le contenu de cette expression que nos opinions divergent.

Mon collègue adopte une perception étroite du bien-être des habitants de la ville. Il affirme que les résolutions de la ville visent un objet qui «ne comporte [...] aucun bénéfice précis pour ses citoyens» (p. 280) et il parle de «motifs étrangers aux intérêts des citoyens» (p. 279). Il semble définir les «objets municipaux» essentiellement en fonction de la fourniture de services essentiels aux habitants de la ville.

*g* Pour ma part, je donnerais une portée plus large aux fonctions légitimes d'une municipalité. L'expression «bien-être des citoyens», me semble-t-il, peut englober non seulement les besoins immédiats, mais aussi le bien-être psychologique des citoyens en tant que membres de la collectivité intéressés à exprimer leur identité collective. Nous le reconnaissions d'ailleurs lorsque nous parlons d'esprit civique ou de fierté municipale. Cela porte à croire que le conseil municipal peut à bon droit prendre des mesures visant à favoriser et à maintenir ce sentiment d'identité et de fierté collectives. Parmi de telles mesures peuvent figurer l'expression par la collectivité de son approbation ou de sa désapprobation de différents types de conduite, peu importe l'endroit où ils se manifestent. Le droit à la liberté d'expression, qui est l'une des valeurs les plus fondamentales de notre société, peut s'exercer individuellement ou collectivement. Faut-il empê-

to be improper? Are they to be forced to do business with a firm whose conduct they see as objectionable, simply because the conduct occurs outside the territorial boundaries of the city? Can the desire of the citizens' elected representatives to express their views on such matters and to withdraw support for the conduct to which they object by refusing to do business with its perpetrators be said to be totally unrelated to the welfare and interests of the citizens of the city? To all these questions I would answer no.

cher les habitants d'une ville d'exprimer par l'intermédiaire de leurs élus leur réprobation d'une conduite qu'ils jugent irrégulière? Faut-il contraindre lesdits habitants à faire affaire avec une société dont la conduite leur paraît répréhensible, du simple fait que la conduite en question a lieu en dehors des limites de la ville? Peut-on affirmer que le bien-être et les intérêts des habitants d'une ville n'ont absolument rien à voir avec la volonté de leurs représentants élus d'exprimer leur point de vue sur de telles questions et de retirer leur appui à une conduite à laquelle ils s'opposent, en refusant de faire affaire avec ceux qui l'adoptent? Je répondrais par la négative à toutes ces questions.

A number of considerations support this view. The first is the need, referred to earlier, to adopt a generous approach toward municipal legislation. Courts should not be quick to substitute their views for those of elected council members on what will best serve the welfare of the city's citizens. That is the responsibility of the elected councillors. Unless they have clearly gone beyond the city's powers, the courts should not interfere: *Kuchma v. Rural Municipality of Tache*, *supra*.

Un certain nombre de considérations militent en faveur de ce point de vue. La première est la nécessité, mentionnée précédemment, d'interpréter de façon libérale la législation municipale. Les tribunaux ne doivent pas s'empresser de substituer leur propre opinion à celle des conseillers élus sur ce qui assurera le mieux le bien-être des habitants d'une ville. C'est aux conseillers élus qu'il incombe de le faire. À moins que ceux-ci n'aient clairement excédé les pouvoirs de la ville, les tribunaux ne devraient pas intervenir: *Kuchma c. Rural Municipality of Tache*, précité.

The second consideration supporting this view is the wording of the *Vancouver Charter*. As I read it, it amply supports a broad view of the City's proper concerns. The Council is to "provide for the good rule and government of the city": s. 189. These words are not restricted to the provision of services. They are broad enough to encompass expression of community concerns about what is happening outside the community's boundaries. Collective expression through elected representatives may be seen as a proper function of "government". As such, it falls within s. 189 of the *Vancouver Charter*. A broad approach to the powers of the City finds further support in s. 199, which allows Council "to do all such things as are incidental or conducive to the exercise of the allotted powers".

La deuxième considération appuyant mon point de vue est le texte de la Charte de Vancouver. Selon moi, il justifie amplement une interprétation large des préoccupations légitimes de la ville. Le conseil peut «pourvoir au bon gouvernement de la ville»: art. 189. Ces mots ne visent pas que la présentation de services. Ils sont assez généraux pour comprendre l'expression des préoccupations de la collectivité concernant ce qui se passe en dehors des limites de la ville. L'expression collective par l'intermédiaire de représentants élus peut être considérée comme une fonction légitime de «gouvernement». Cette expression relève à ce titre de l'art. 189 de la Charte de Vancouver. L'interprétation large des pouvoirs de la ville est en outre étayée par l'art. 199, qui autorise le conseil à «accomplir toute chose accessoire ou favorable à l'exercice [des] pouvoirs [qui lui ont été attribués]».

My colleague Sopinka J. dismisses these provisions as "general sections found in most if not all

Mon collègue le juge Sopinka écarte ces articles pour le motif que ce sont des «dispositions géné-

municipal Acts" which "must be construed subject to the limitations imposed by the purpose of the statute as a whole" (p. 278). He concludes that "[a]ny powers implied from their general language must be restricted to municipal purposes and cannot extend to include the imposition of a boycott based on matters external to the interests of the citizens of the municipality" (pp. 278-79). It seems to me that this reasoning begs the essential question: what are proper "municipal purposes"? What matters are truly "external to the interests of the citizens"? In determining the answers to these questions, it is important to recognize the changing nature and role of municipal government in Canada. As noted earlier, municipalities have evolved significantly over the last century, in both size and purpose. As Rogers states, *supra*, § 63.31, at p. 357: "Functions generally accepted as being within the purview of legitimate municipal endeavour today were not always so regarded . . .". Thus, even if the expression of collective values was not traditionally seen as a function of municipal authorities, the growing sophistication and stature of a contemporary city such as Vancouver requires that the scope of "municipal purposes" be determined with reference to this current reality.

rales qui figurent dans la plupart sinon dans la totalité des lois municipales» et qui «doivent être interpréte[e]s sous réserve des restrictions imposées par l'objet de la loi prise dans son ensemble» (p. 278). Il conclut que «[t]ous pouvoirs qui découlent implicitement de la formulation générale de ces dispositions doivent se limiter à des objets municipaux et ne peuvent aller jusqu'à inclure l'imposition d'un boycottage fondée sur des motifs étrangers aux intérêts des citoyens» (pp. 278 et 279). Ce raisonnement me semble éluder la question essentielle de savoir ce qui constitue des «objets municipaux» légitimes et ce qui est véritablement «étranger aux intérêts des citoyens». En y répondant, il importe de reconnaître la nature et le rôle changeants du gouvernement municipal au Canada. Comme je l'ai déjà fait remarquer, les municipalités, ont au cours des cent dernières années, évolué de façon remarquable tant sur le plan de leur taille que sur celui de leur objet. Comme l'affirme Rogers, *op. cit.*, par. 63.31, à la p. 357: [TRADUCTION] «Des fonctions généralement acceptées aujourd'hui comme relevant de la compétence légitime des municipalités n'ont pas toujours été perçues ainsi . . .». Donc, même si l'expression de valeurs collectives n'était pas traditionnellement considérée comme une fonction des autorités municipales, la complexité et l'importance croissantes d'une ville contemporaine comme Vancouver exigent que la portée des «objets municipaux» soit déterminée en fonction de cette réalité actuelle.

Nor can I agree that the fact that the *Vancouver Charter* authorizes the City to participate in public works projects with other municipalities and to acquire property for City purposes indicates the intent that in no other cases may the Council consider matters or events outside the boundaries of the City. These provisions seem to me not to be directed at the issue of territorial boundaries, so much as to defining the sorts of activities the municipality can engage in, wherever they may take place.

Finally, I cannot agree with my colleague that the phrase "good rule and government of the city"

Je ne puis non plus accepter que le fait que la Charte de Vancouver autorise la ville à participer à des travaux publics avec d'autres municipalités et à acquérir des biens pour la réalisation de ses objets indique qu'on a voulu que le conseil ne puisse, dans aucun autre cas, tenir compte d'affaires ou d'événements qui se déroulent en dehors des limites de la ville. Ces dispositions, me semble-t-il, ne visent pas tant la question des limites territoriales qu'à définir les types d'activités auxquelles peut se livrer la municipalité, peu importe où elles peuvent avoir lieu.

Enfin, je ne partage pas l'avis de mon collègue que l'expression «bon gouvernement de la ville»

(p. 278) places a territorial limit on the factors which Council may consider in making decisions which are within its express power to make. The phrase is capable of encompassing matters outside the City's boundaries, provided they relate to the welfare of its citizens.

The truth of the matter is that provisions in municipal Acts for the "good government" or general welfare of the citizens, far from being mere surplusage as my colleague suggests, found their origin in the desire of legislatures to prevent the decisions of municipal councillors being struck down by the courts. If the courts interpret them narrowly, they will defeat the very purpose for which these provisions were enacted. Rogers states, *supra*, § 63.35, at p. 364:

Undoubtedly the inclusion of "general welfare" provisions was intended to circumvent, to some extent, the effect of the doctrine of *ultra vires* which puts the municipalities in the position of having to point to an express grant of authority to justify each corporate act.

Even accepting that lower courts have held that these phrases must be read "subject to the general intent and purport of legislation respecting municipal institutions" (Rogers, *supra*, § 63.35, at p. 366), the fact remains that legislatures introduce clauses such as these for the very purpose of permitting municipalities themselves to decide what is in the best interests of their citizenry.

A third consideration supporting a broader view of the City's powers is the fact that many other municipalities interpret their mandate in similar terms. The City of Vancouver does not stand alone in its view that the welfare of its citizens extends to action based on the community's moral views about what may be happening outside the municipality. Council was advised, before adopting the Resolutions, that approximately 30 cities had adopted a preferential purchasing policy boycotting Shell products. The brief which Shell filed before City Council contains a copy of a publication which informs us that "[a] number of local governments in the US are relentlessly pursuing

(p. 278) circonscrit territorialement les facteurs dont le conseil peut tenir compte en prenant des décisions qu'il est expressément habilité à prendre. Cette expression peut englober des affaires qui se déroulent en dehors des limites de la ville, pourvu qu'elles se rapportent au bien-être de ses habitants.

En vérité, les dispositions relatives au «bon gouvernement» ou au bien-être général des citoyens qui figurent dans les lois municipales, loin d'être simplement superfétatoires, comme le prétend mon collègue, procèdent de la volonté des assemblées législatives d'empêcher que les décisions de conseillers municipaux soient invalidées par les tribunaux. Si les tribunaux les interprètent restrictivement, ils se trouveront à contrecarrer leur objet même. Rogers, *op. cit.*, dit (par. 63.35, à la p. 364):

[TRADUCTION] Sans doute, l'inclusion de dispositions en matière de «bien-être général» visait à contourner dans une certaine mesure l'effet de la théorie de l'*ultra vires* qui oblige les municipalités à invoquer une attribution expresse de pouvoir pour justifier chaque acte qu'elles accomplissent.

Même si l'on admet que des juridictions inférieures ont statué que ces expressions doivent être interprétées [TRADUCTION] «sous réserve de l'esprit et de l'objet généraux de la législation relative aux institutions municipales» (Rogers, *op. cit.*, par. 63.35, à la p. 366), il n'en demeure pas moins que les assemblées législatives insèrent des clauses comme celles-ci précisément pour permettre aux municipalités elles-mêmes de décider ce qui est dans le meilleur intérêt de leurs habitants.

Une troisième considération militante en faveur d'une conception plus large des pouvoirs de la ville est le fait que bien d'autres municipalités interprètent leur mandat de façon analogue. La ville de Vancouver n'est pas seule à estimer que, pour assurer le bien-être de ses habitants, elle peut aller jusqu'à prendre des mesures fondées sur la perception morale qu'a la collectivité de ce qui peut se passer à l'extérieur de la municipalité. Le conseil avait été informé, avant l'adoption des résolutions en cause, qu'une trentaine de villes avaient adopté, en matière d'achats, une politique préférentielle boycottant les produits Shell. Le dossier que Shell a déposé devant le conseil municipal

pledges they made a few years ago to stop doing business with companies that continue to sell to South Africa . . . One such local government is Dade County, Florida, which includes the city of Miami". Clearly many municipalities share the view that the welfare of the citizens of a city extends to declining to do business with companies whose conduct the citizenry finds to be morally unacceptable.

contient un exemplaire d'une publication qui nous apprend qu'[TRADUCTION] «[u]n certain nombre de gouvernements locaux aux États-Unis honorent implacablement les engagements qu'ils ont pris, il y a quelques années, de cesser de traiter avec des sociétés qui continuent à vendre leurs produits à l'Afrique du Sud [ . . . ] Un de ces gouvernements locaux est le comté de Dade en Floride, qui comprend la ville de Miami». Il est évident que bien des municipalités partagent l'opinion voulant que, pour assurer le bien-être des habitants d'une ville, on puisse aller jusqu'à refuser de traiter avec des sociétés dont la conduite est jugée moralement inacceptable par ceux-ci.

Finally, support can be found in the case law for the proposition that it is within the powers of Canadian municipal authorities to act for purposes that touch on matters outside their physical boundaries. In a case very like this one, *Baird v. Corporation of the District of Oak Bay* (1982), 21 M.P.L.R. 278, the British Columbia Supreme Court upheld a by-law providing for a referendum on nuclear disarmament. On my colleague's reasoning, the by-law would have been invalid, disarmament being a matter of national and international concern. Proudfoot J., however, held (at p. 280) that this was "a question that affects the municipality and with which the council has power to deal".

Enfin, on peut trouver dans la jurisprudence de quoi appuyer la proposition selon laquelle les autorités municipales canadiennes sont habilitées à agir à des fins qui touchent à des affaires qui se déroulent en dehors de leurs limites territoriales. Dans l'affaire *Baird c. Corporation of the District of Oak Bay* (1982), 21 M.P.L.R. 278, qui est fort semblable à celle dont nous sommes saisis, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a confirmé la validité d'un règlement municipal prévoyant la tenue d'un référendum sur la question du désarmement nucléaire. Suivant le raisonnement de mon collègue, ce règlement aurait été invalide du fait que le désarmement est une question d'intérêt national et international. Le juge Proudfoot conclut toutefois, à la p. 280, qu'il s'agit d'[TRADUCTION] «une question qui touche la municipalité et que le conseil a le pouvoir d'examiner».

Against this Canadian authority stands the English case of *R. v. Lewisham London Borough Council, ex parte Shell UK Ltd.*, *supra*. There the court quashed a decision by the Borough Council to boycott Shell's products with a view to improving race relations within the borough and to pressuring Shell to divest from South Africa. However, the case may be of limited assistance in the case at hand.

À l'encontre de cette décision canadienne il y a la décision anglaise *R. c. Lewisham London Borough Council, ex parte Shell UK Ltd.*, précitée, où la cour a annulé la décision qu'avait prise le conseil municipal de boycotter les produits Shell afin d'améliorer les relations interraciales dans la municipalité et de contraindre Shell à se départir de ses investissements en Afrique du Sud. Il se peut cependant que cette décision ne soit que de peu d'utilité en l'espèce.

First, as my colleague Sopinka J. notes, that decision appears to be based on the restriction in England of municipal governments to purely narrow "regulatory" functions in implementation of

Premièrement, comme le fait remarquer mon collègue le juge Sopinka, cette décision semble reposer sur le fait qu'en Angleterre les gouvernements municipaux ne remplissent que des fonc-

the legislation of Parliament. This narrow role is reflected in the statutory regime under which all local governments in Britain must operate, a regime which is substantially different from that in issue in the case before us. For example, under s. 135 of the *Local Government Act 1972* (U.K.), 1972, c. 70, all local authorities are required to make standing orders governing contract procedures, which in turn must make provision for the calling of tenders. As Southin J.A. noted in the court below, the *Vancouver Charter* contains no similar requirement that the City put out its requirements for goods to tender, and the City has not passed any by-law tying itself to any tendering scheme.

Second, in making its decision, the court in *Lewisham* left to one side the powers of the Borough Council to act for the "good government" of the borough or to do business. Rather, as the court noted, the whole argument was directed to the scope of s. 71 of the *Race Relations Act 1976* (U.K.), 1976, c. 74, which places a duty on local authorities to take measures aimed at eliminating unlawful racial discrimination.

Finally, *Lewisham* seems to have turned, at least in part, on the perception that the borough was attempting to "punish" Shell; in doing this it was seen as exceeding its authority. The court relied on *Wheeler v. Leicester City Council*, [1985] A.C. 1054 (H.L.), where, contrary to its previous practice, a city council refused to allow a local rugby club which had visited South Africa to use the city's recreational grounds. The House of Lords held that it was unreasonable to punish the club for not conforming to the council's political beliefs. Significantly, the city's anti-apartheid policy itself was not attacked. It is doubtful that the *Wheeler* rationale of punishment could find any application to the Resolutions in the case before us. The Vancouver City Council does not appear to have been

tions purement «réglementaires» pour ce qui est d'appliquer la législation du Parlement. Ce rôle restreint se reflète dans le régime légal auquel sont assujettis tous les gouvernements locaux en Grande-Bretagne, régime qui diffère sensiblement de celui dont il est question en l'espèce. Par exemple, aux termes de l'art. 135 de la *Local Government Act 1972* (R.-U.), 1972, ch. 70, toutes les autorités locales sont tenues d'établir des règlements régissant la procédure en matière contractuelle qui, à son tour, doit prévoir le recours à l'appel d'offres. Comme l'a souligné le juge Southin de la Cour d'appel en l'espèce, la Charte de Vancouver n'oblige pas la ville à lancer des appels d'offres pour se procurer les biens dont elle a besoin, et la ville n'a adopté aucun règlement en ce sens.

Deuxièmement, en rendant sa décision dans l'affaire *Lewisham*, la cour n'a pas tenu compte des pouvoirs qu'avait le conseil municipal de prendre des mesures pour le «bon gouvernement» de la municipalité ou de se livrer à des activités commerciales. Comme l'a fait remarquer la cour, l'argumentation concernait plutôt uniquement la portée de l'art. 71 de la *Race Relations Act 1976* (R.-U.), 1976, ch. 74, qui oblige les autorités locales à prendre des mesures en vue d'éliminer la discrimination fondée sur la race.

Finalement, la décision *Lewisham* semble reposer, du moins en partie, sur la perception que la municipalité tentait de [TRADUCTION] «punir» Shell, ce qui était considéré comme excédant ses pouvoirs. La cour s'est fondée sur l'affaire *Wheeler v. Leicester City Council*, [1985] A.C. 1054 (H.L.), où un conseil municipal avait, contrairement à son habitude, refusé à une équipe locale de rugby, qui s'était rendue en Afrique du Sud, la permission de se servir du terrain de jeux de la ville. La Chambre des lords a statué qu'il était déraisonnable de punir l'équipe parce qu'elle ne s'était pas conformée aux croyances politiques du conseil. Fait révélateur, la politique antiapartheid de la ville n'était pas elle-même contestée. Il est douteux que la notion de punition retenue dans l'arrêt *Wheeler* puisse s'appliquer aux résolutions en cause dans la présente affaire. Le conseil de la ville de Vancou-

motivated by a desire to punish Shell. Nor was Shell deprived of a "right" or entrenched privilege.

Given these differences, the decision in *Lewisham* is of questionable assistance on this appeal. I prefer the view of Proudfoot J. in *Baird*, *supra*, that matters that transcend municipal boundaries may properly serve as motives for municipal decisions.

As discussed earlier, scholars are critical of the frequency with which courts disguise an assessment for reasonableness in the cloak of a review for *vires*. On one view of my colleague's reasons, they do this very thing. Sopinka J. correctly states that the reasonableness of the Resolutions is not in issue, only the power of the City to pass them (p. 274). Yet he goes on to hold that the Resolutions must fall because they are "based on matters external to the interests of the citizens of the municipality" (p. 279). But that is the very question at stake. What is external to the interests of the citizens? What, conversely, is in their interests? The City councillors, after hearing both sides, took one view — a view which many other municipal councils have taken. My colleague takes another. In my view, it is the Council's judgment which should prevail. To repeat the words of Estey J. in *Kuchma v. Rural Municipality of Tache*, *supra* (at p. 243):

Upon the question of public interest, courts have recognized that the municipal council, familiar with local conditions, is in the best position of all parties to determine what is or is not in the public interest. . . .

In summary on the first issue, I am satisfied that the purposes of City Council in resolving not to do business with Shell were proper and fell within the powers of the City under the *Vancouver Charter*.

ver ne semble pas avoir été mû par la volonté de punir Shell. Cette dernière ne s'est pas non plus vu privée d'un «droit» ou d'un privilège consacré.

<sup>a</sup> Étant donné ces différences, il est douteux que l'arrêt *Lewisham* nous soit utile pour trancher le présent pourvoi. Je préfère le point de vue exprimé par le juge Proudfoot dans la décision *Baird*, précitée, à savoir que des décisions municipales peuvent à bon droit être motivées par des considérations qui transcendent les limites de la municipalité.

Comme je l'ai déjà indiqué, les auteurs de doctrine reprochent aux tribunaux de procéder souvent à un examen du caractère raisonnable sous le couvert d'un examen visant à déterminer s'il y a eu excès de pouvoir. Selon une interprétation des motifs de mon collègue, c'est exactement ce qu'ils font. Le juge Sopinka affirme avec raison que ce qui est en cause n'est pas le caractère raisonnable des résolutions, mais seulement le pouvoir de la ville de les adopter (p. 274). Pourtant, il ajoute que les résolutions doivent être invalidées parce qu'elles sont «fondée[s] sur des motifs étrangers aux intérêts des citoyens» (p. 279). Mais c'est précisément là la question en litige. Qu'est-ce qui est étranger aux intérêts des citoyens? Et, inversement, qu'est-ce qui est dans leur intérêt? Les conseillers municipaux, après avoir entendu les deux points de vue, en ont retenu un — celui adopté par bon nombre d'autres conseils municipaux. Mon collègue adopte un autre point de vue. À mon avis, c'est le jugement du conseil qui devrait l'emporter. Pour reprendre les propos du juge Estey dans l'arrêt *Kuchma c. Rural Municipality of Tache*, précité (à la p. 243):

<sup>b</sup> <sup>c</sup> [TRADUCTION] En ce qui concerne l'intérêt public, les tribunaux ont reconnu que c'est le conseil municipal qui, connaissant bien la situation locale, est le mieux placé pour déterminer ce qui est ou ce qui n'est pas dans l'intérêt public. . . .

<sup>i</sup> <sup>j</sup> En résumé, je suis convaincue, relativement à la première question, que le conseil municipal a visé des fins légitimes en décidant de ne pas faire affaire avec Shell et que ces objets relevaient des pouvoirs conférés à la ville par la Charte de Vancouver.

C. Are the Resolutions Invalid on the Ground of Discrimination?

The City has conceded that the Resolutions discriminate against Shell. The only issue is whether the discrimination is authorized by the *Vancouver Charter*.

The rule pertaining to municipal discrimination is essentially concerned with the municipality's power. Municipalities must operate within the powers conferred on them under the statutes which create and empower them. Discrimination itself is not forbidden. What is forbidden is discrimination which is beyond the municipality's powers as defined by its empowering statute. Discrimination in this municipal sense is conceptually different from discrimination in the human rights sense; discrimination in the sense of the municipal rule is concerned only with the ambit of delegated power.

It follows that when it is alleged that a municipality has improperly discriminated against a citizen, the question for the court is whether the discrimination was authorized by the statute from which the municipality draws its powers. If the legislation authorizes the impugned distinction, the rule is not breached: *R. v. Sharma*, [1993] 1 S.C.R. 650. As my colleague Sopinka J. puts it, “[t]he appropriate question is whether discrimination is expressly or impliedly authorized” (p. 282).

Discrimination in the granting of licences, taxes and municipal privileges is generally viewed as requiring express authorization by the empowering legislation because of the presumption that the legislature intends all citizens to be treated equally on such matters. Therefore, unless the statute clearly provides the contrary, the municipality has no power to discriminate. The *Vancouver Charter* does so provide, in s. 203:

C. Les résolutions sont-elles invalides pour cause de discrimination?

a La ville a reconnu que les résolutions sont discriminatoires à l'égard de Shell. Il s'agit donc seulement de déterminer si la Charte de Vancouver autorise cette discrimination.

b La règle relative à la discrimination par une municipalité concerne essentiellement les pouvoirs qu'elle possède. Les municipalités sont tenues de fonctionner dans les limites des pouvoirs que leur attribuent leur loi constitutive et habilitante. La discrimination n'est pas interdite en soi. Ce qui est interdit, c'est la discrimination qui excède les pouvoirs de la municipalité définis par sa loi habilitante. La discrimination dans ce contexte municipal est donc un concept différent de la notion de discrimination dans le contexte des droits de la personne; pour les fins de la règle applicable en matière municipale, la discrimination ne porte que sur l'étendue d'une délégation de pouvoir.

c Il s'ensuit que, lorsqu'on prétend qu'une municipalité a irrégulièrement agi de façon discriminatoire envers un citoyen, la question qui se pose aux tribunaux est de savoir si la discrimination est autorisée par la loi habilitante de municipalité. Si cette loi autorise la distinction reprochée, il n'y a aucune violation de la règle: *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650. Comme le dit mon collègue le juge Sopinka, «[c]e qu'il faut se demander c'est si la discrimination est expressément ou implicitement autorisée» (p. 282).

d La discrimination en matière de délivrance de permis, de taxation et d'attribution de priviléges municipaux est généralement considérée comme requérant une autorisation expresse de la loi habilitante, en raison de la présomption que le législateur veut que tous les citoyens soient traités sur un pied d'égalité à ces égards. Par conséquent, à moins que la loi ne prévoie clairement le contraire, la municipalité n'est pas habilitée à faire preuve de discrimination. C'est ce que prévoit l'art. 203 de la Charte de Vancouver:

## [TRADUCTION]

**203.** Where and to the extent that the Council is authorized to regulate, license, or tax persons carrying on a business, trade, profession, or other occupation, it shall have the power to

- (b) differentiate and discriminate between groups or classes both as to the amount of any licence fee or tax to be paid and the terms and conditions under which any group or class may or may not carry on the business, trade, profession, or other occupation;

The exercise of a municipality's business powers, however, stands on a different footing. Here the presumption is that the municipality has the power to make distinctions between citizens and firms on a wide variety of grounds. In exercising its business powers a municipality may — indeed must — discriminate between the multitude of parties with whom it may buy, sell and otherwise transact commerce. To require equal treatment would, apart from all other considerations, be practically unworkable. The affairs of a large city would grind to a halt if each transaction had to be scrutinized to ensure that it was equally open to everyone else in the business. Accordingly, the power to discriminate in the exercise of municipal business powers is readily inferred from general language authorizing a city to do business and to act for the good rule and government of the city. On this my colleague and I appear to agree. Sopinka J. accepts that discrimination could take place for commercial or business reasons (at p. 282) or for reasons "grounded in promoting the health, safety or welfare of the inhabitants of the City" (p. 282).

Since the question of municipal discrimination is essentially one of the municipality's power under its enacting legislation, it is hardly surprising that here, as in the discussion of the power of the municipality, the difference between my col-

**203.** Dans la mesure où le conseil est habilité à réglementer, autoriser ou taxer l'exploitation d'une entreprise ou l'exercice d'un métier, d'une profession ou d'une autre occupation, il peut

- b) établir des distinctions entre des groupes ou des catégories relativement au montant des droits ou des taxes à payer pour un permis et relativement aux modalités applicables à l'exploitation de l'entreprise ou à l'exercice du métier, de la profession ou d'une autre occupation;

c) Toutefois, il en va différemment de l'exercice par une municipalité de ses pouvoirs en matière commerciale. Dans ce cas, on présume que la municipalité est habilitée à établir des distinctions entre des citoyens et des sociétés pour des motifs très divers. En exerçant ses pouvoirs en matière commerciale, une municipalité peut — et en fait doit — établir des distinctions parmi la multitude de parties avec lesquelles elle peut conclure des contrats d'achat ou de vente ou avoir d'autres relations commerciales. Indépendamment de toute autre considération, il serait impossible en pratique d'exiger un traitement égal. Les affaires d'une grande ville seraient paralysées si chaque opération devait être examinée à la loupe afin de s'assurer que toutes les parties qui œuvrent dans le domaine en question ont eu des chances égales d'y participer. Il est donc facile de déduire, de termes généraux autorisant une ville à exercer des activités commerciales et à prendre des mesures pour son bon gouvernement, que cette ville est habilitée à établir des distinctions dans l'exercice de ses pouvoirs en matière commerciale. Sur ce point, mon collègue et moi semblons être d'accord. Le juge Sopinka admet qu'il pourrait y avoir discrimination pour des motifs commerciaux ou d'affaires (à la p. 282), ou pour des motifs qui «visent [...] la promotion de la santé, de la sécurité ou du bien-être des citoyens» (p. 282).

Puisque la question de la discrimination par une municipalité touche essentiellement la compétence qui lui est conférée par sa loi constitutive, il n'est guère étonnant que, dans ce cas, comme dans celui de l'examen de la compétence de la municipalité,

league Sopinka J. and myself lies in our different perceptions of the compass of the concept of promoting the health, safety or welfare of the inhabitants of the City. On the view I would take of that phrase, the concept encompasses not only the provision of basic services to the inhabitants of the municipality, but extends to the expression by the City on behalf of its citizens of approval or disapproval of conduct, whether within the City or outside of its boundaries. If this is accepted, it follows that the Resolutions can be justified on the ground that they fall within the powers of the City.

la divergence d'opinions entre mon collègue le juge Sopinka et moi tienne à nos conceptions différentes de ce que renferme l'idée de favoriser la santé, la sécurité ou le bien-être des habitants de la ville. Selon mon interprétation, il s'agit d'une notion qui englobe non seulement la fourniture de services essentiels aux habitants de la municipalité, mais également le fait pour la ville d'exprimer au nom de ses habitants son approbation ou sa désapprobation d'une conduite donnée, peu importe que celle-ci soit adoptée dans la ville ou à l'extérieur de celle-ci. Si on accepte cela, il s'ensuit que les résolutions peuvent être justifiées pour le motif qu'elles relèvent des pouvoirs de la ville.

This reasoning is consistent with the decision of this Court in *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121. The basis of that decision, as Sopinka J. points out (at p. 276), was that the permit in question was quashed because it had been issued "for reasons which are unrelated to the carrying into effect of the intent and purpose of the Act" (p. 156, *per* Martland J.). That cannot be said in the case at bar, on the view I take of the case. I hasten to add that the result might be different if the reasons for the impugned act amounted to discrimination under either s. 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* or a provision of the *Human Rights Code*, a question which does not arise on this appeal.

Ce raisonnement est compatible avec l'arrêt de notre Cour *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121. Comme le souligne le juge Sopinka (à la p. 276), cet arrêt reposait sur le fait que le permis en question avait été révoqué parce qu'il avait été délivré [TRADUCTION] «pour des motifs [...] sans rapport avec la réalisation de l'intention et de l'objet de la Loi» (p. 156, le juge Martland). D'après moi, on ne saurait affirmer cela en l'espèce. Je m'empresse d'ajouter qu'il pourrait en être autrement si les motifs de l'acte contesté constituaient de la discrimination soit au sens de l'art. 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, soit au sens du *Human Rights Code*, une question qui ne se pose pas ici.

Once the Resolutions are found to be within the City's powers, one is led to the same conclusion on the issue of discrimination as that arrived at by the court in *Hignell v. City of Winnipeg*, [1933] 3 W.W.R. 193 (Man. K.B.). It was there held that the city was entitled to award contracts only to union shop employers on the ground that the council was entitled to show concern for wages paid within the city and to maintaining good relations with trade unions. If one concludes that Council in this case was entitled to consider the matters it did in arriving at its decision not to do business with the appellant, the same result follows.

Une fois qu'on conclut que les résolutions sont conformes aux pouvoirs de la ville, on en arrive à la même conclusion que celle à laquelle la cour est arrivée dans l'affaire *Hignell c. City of Winnipeg*, [1933] 3 W.W.R. 193 (B.R. Man.), en ce qui concerne la question de la discrimination. Il y a été statué que la ville avait le droit de n'accorder des contrats qu'aux employeurs dont les employés étaient syndiqués parce qu'il était loisible au conseil municipal de se soucier des salaires payés dans la ville et de maintenir des relations harmonieuses avec les syndicats. Si on conclut que le conseil en l'espèce avait le droit de tenir compte des facteurs qu'il a retenus en prenant sa décision de ne pas traiter avec l'appelante, on arrive au même résultat.

It remains to consider s. 153 of the *Vancouver Charter*, which requires a special voter by-law before conferral of "any special rights, franchise, privilege, immunity, or exception beyond such as all others in the like case are entitled to . . .". The Court of Appeal read this section as confined to "such things as an exclusive right to carry on a particular business within the City" (58 B.C.L.R. 285, at p. 287). Sopinka J., on the other hand, seems to read the section as prohibiting, at the very least, distinctions between fuel companies dealing with South Africa (at pp. 283-84). All such companies, on this interpretation, must be treated equally, barring special approval of the voters. The consequences of such a conclusion would be that a routine decision to contract for fuel to one firm rather than another for whatever reason would require specific approval of the voters in a voter by-law. The Court of Appeal's interpretation would seem to me to be the more reasonable one. I note additionally that the section is made subject to other provisions of the *Vancouver Charter*. On this basis, it might be argued that business and commercial decisions are exempted.

Reste à examiner l'art. 153 de la Charte de Vancouver qui assujettit à l'adoption d'un règlement spécial requérant l'assentiment des électeurs l'attribution de «droits, priviléges, immunités ou exemptions particuliers en plus de ceux auxquels a droit toute autre personne qui se trouve dans la même situation . . .». La Cour d'appel a considéré que cet article ne s'applique qu'à [TRADUCTION] «des choses comme le droit exclusif d'exploiter une entreprise donnée dans la ville» (58 B.C.L.R. 285, à la p. 287). Par contre, le juge Sopinka semble l'interpréter comme interdisant tout au moins d'établir des distinctions entre les sociétés pétrolières qui traitent avec l'Afrique du Sud (aux pp. 283 et 284). Selon cette interprétation, toutes ces sociétés doivent être traitées sur un pied d'égalité, à moins d'une approbation spéciale des électeurs. Pareille conclusion aurait pour conséquence qu'une décision banale de conclure un contrat d'approvisionnement en carburant avec une société plutôt qu'une autre, pour quelque raison que ce soit, nécessiterait l'adoption d'un règlement requérant l'approbation expresse des électeurs. C'est donc l'interprétation de la Cour d'appel qui me paraît la plus raisonnable. Je souligne en outre que cet article s'applique sous réserve des autres dispositions de la Charte de Vancouver. Pour ce motif, on pourrait faire valoir que les décisions commerciales et d'affaires échappent à son application.

### The Constitutional Questions

The appellant argues that the Resolutions infringe s. 91(2) of the *Constitution Act, 1867*, and s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Under s. 91(2) of the *Constitution Act, 1867*, it is argued that the Resolutions impinge upon exclusive federal jurisdiction over trade and commerce. I agree with Southin J.A. in the Court of Appeal below that while the Resolutions may have an international aspect, they are in pith and substance municipal legislation and hence constitutional.

### Les questions constitutionnelles

L'appelante soutient que les résolutions violent le par. 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

En ce qui concerne le par. 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, on fait valoir que les résolutions empiètent sur la compétence fédérale exclusive en matière d'échanges et de commerce. Je suis d'accord avec le juge Southin de la Cour d'appel pour dire que, bien que les résolutions puissent comporter un aspect international, elles constituent, de par leur caractère véritable, des mesures législatives municipales et sont donc constitutionnelles.

Under s. 2(b) of the *Charter*, it is argued that the Resolutions impinge upon the appellant's freedom of opinion on the matter of continuing to do business with South Africa. I am of the view that, assuming a corporation such as Shell can invoke the right of free expression, the infringement alleged by it is so trivial as not to merit serious scrutiny. I agree with Southin J.A. that what the appellant was really complaining about was unequal treatment, a claim that would fall under s. 15 of the *Charter* if the type of discrimination there prohibited was established. That case, however, was not made, and need not be considered.

I would answer the constitutional questions in the negative.

#### Disposition

I would dismiss the appeal and answer the constitutional questions in the negative.

The judgment of La Forest, Sopinka, Cory, Iacobucci and Major JJ. was delivered by

SOPINKA J. —

#### Facts

This case concerns the validity of certain municipal resolutions (the "Resolutions") made in order to sanction Shell Canada Products for its commercial activities in South Africa. The appellant Shell Canada Products Ltd. is a Canadian company. It is a subsidiary of Shell Canada Ltd. (Shell Canada) which is indirectly controlled by the Royal Dutch Petroleum Company of the Netherlands and the Shell Transport and Trading Company, p.l.c., of the United Kingdom (the Royal Dutch/Shell Group). The Royal Dutch/Shell Group also indirectly controls "Shell South Africa".

The appellant carries on business within Vancouver through the retail marketing of petroleum products and runs approximately 24 service sta-

Pour ce qui est de l'al. 2b) de la *Charte*, on prétend que les résolutions portent atteinte à la liberté d'opinion de l'appelante relativement au maintien de ses relations commerciales avec l'Afrique du Sud. J'estime qu'à supposer qu'une société comme Shell puisse invoquer le droit à la liberté d'expression, la violation dont elle allègue l'existence est tellement insignifiante qu'elle ne mérite pas qu'on s'y arrête sérieusement. Je conviens avec le juge Southin que ce dont se plaignait vraiment l'appelante, c'était d'un traitement inégal, ce qui relèverait de l'art. 15 de la *Charte* si on établissait l'existence du genre de discrimination qui y est proscrit. Toutefois, comme cette preuve n'a pas été faite, il n'est pas nécessaire de l'examiner.

Je suis d'avis de répondre aux questions constitutionnelles par la négative.

#### Dispositif

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi et de répondre aux questions constitutionnelles par la négative.

Version française du jugement des juges La Forest, Sopinka, Cory, Iacobucci et Major rendu par

LE JUGE SOPINKA —

#### Les faits

La présente affaire porte sur la validité de certaines résolutions municipales adoptées dans le but de punir Produits Shell Canada pour ses activités commerciales en Afrique du Sud. L'appelante, Produits Shell Canada Ltée, est une société canadienne. Il s'agit d'une filiale de Shell Canada Ltée (Shell Canada) qui est contrôlée indirectement par Royal Dutch Petroleum Company des Pays-Bas et par Shell Transport and Trading Company, p.l.c., du Royaume-Uni (le groupe Royal Dutch-Shell). Le groupe Royal Dutch-Shell contrôle aussi indirectement «Shell South Africa».

L'appelante fait des affaires à Vancouver en se livrant au commerce de détail de produits pétroliers et elle exploite environ 24 stations-service.

tions in the City. It also is involved in wholesale marketing through agents for retail distribution. Shell Canada also exports sulphur to South Africa, though it has actively supported a number of anti-apartheid initiatives. Prior to the Resolutions, the appellant would periodically be invited to tender bids for municipal contracts to supply petroleum products, and in 1988, for example, sales from emergency or "spot" purchases brought in roughly \$20,000 in revenue to the appellant. Since the Resolutions at issue here were passed, the appellant has not been awarded any contracts from the City of Vancouver.

Chevron Canada Ltd., a subsidiary of Chevron Corporation, owns 50 percent of Caltex, a company which markets petroleum products in South Africa. The City of Vancouver purchases petroleum products from Chevron Canada Ltd. valued at approximately \$1.2 million in 1988.

The Resolutions in issue were passed by the Vancouver City Council by a vote of 6 to 5 on September 12, 1989 and read as follows:

THAT WHEREAS the citizens of Vancouver recognize their collective responsibility as a community to express their repugnance of and moral outrage against the racist apartheid regime in South Africa and to take action to bring about the end of apartheid;

AND WHEREAS the system of apartheid in South Africa is a form of institutionalized racism which denies the majority of the population fundamental human rights including the right to participate in the political process;

AND WHEREAS apartheid further denies and limits the majority population's basic human and civil rights to employment, education, freedom of speech, press, and assembly, and a just legal system;

AND WHEREAS the City of Vancouver has by its previous actions affirmed its right to measure the moral character of its business relations in determining with whom it shall conduct business or permit to conduct business; and is now proposing to implement resolutions

Elle fait également le commerce de gros par l'intermédiaire de représentants qui s'occupent de la distribution au détail. Shell Canada exporte également du souffre en Afrique du Sud, même si elle a activement soutenu un certain nombre d'initiatives contre l'apartheid. Avant l'adoption des résolutions en cause, l'appelante était périodiquement invitée à présenter des soumissions en vue de conclure des contrats avec la municipalité pour la fourniture de produits pétroliers. En 1988, par exemple, des achats urgents et des achats au comptant lui ont rapporté approximativement 20 000 \$. Depuis l'adoption de ces résolutions, l'appelante n'a obtenu aucun contrat de la ville de Vancouver.

Chevron Canada Ltd., une filiale de Chevron Corporation, est propriétaire à 50 pour 100 de Caltex, une société qui commercialise des produits pétroliers en Afrique du Sud. La ville de Vancouver a acheté pour environ 1,2 million de dollars de produits pétroliers de Chevron Canada Ltd. en 1988.

Le 12 septembre 1989, le conseil municipal de Vancouver a adopté par 6 voix contre 5 les résolutions ici en cause, dont voici le texte:

[TRADUCTION]

ATTENDU que les citoyens de Vancouver reconnaissent qu'il leur incombe, comme collectivité, d'exprimer la répugnance et l'indignation que leur inspire le régime raciste d'apartheid appliqué en Afrique du Sud et d'agir en vue de son élimination;

ATTENDU que le régime d'apartheid appliqué en Afrique du Sud constitue une forme de racisme institutionnalisé qui prive la majorité de la population des droits fondamentaux de la personne, dont le droit de prendre part au processus politique;

ATTENDU que l'apartheid prive également la population majoritaire des droits de la personne et des droits civils fondamentaux comme le droit à l'emploi, à l'éducation, à la liberté d'expression, à la liberté de la presse, à la liberté de réunion et à un système judiciaire équitable, ou lui en limite l'exercice;

ATTENDU que la ville de Vancouver a, par ses actions antérieures, affirmé son droit d'évaluer la moralité de ses partenaires commerciaux pour déterminer avec qui elle traitera ou avec qui elle permettra de traiter, et qu'elle se propose maintenant de mettre à exécu-

which while more broadly based may be implemented to require the City to selectively purchase from and contract with companies that do not do business in or with South Africa amongst other criteria;

AND WHEREAS Royal Dutch/Shell is a key multinational oil company which supplies fuel to the South African police and military, the brutal enforcers of apartheid;

AND WHEREAS Royal Dutch/Shell is the target of an international boycott of all of its subsidiaries and products because of its involvement in South Africa;

AND WHEREAS Royal Dutch/Shell and its majority owned Canadian subsidiary, Shell Canada, by definition and in accordance with its own and other data, does do business in and with South Africa, and through Shell Resources Canada exports sulphur through the port of Vancouver to South Africa;

THEREFORE BE IT RESOLVED THAT the City of Vancouver, henceforth, will not do business with Royal Dutch/Shell and Shell Canada until Royal Dutch/Shell completely withdraws from South Africa;

FURTHER BE IT RESOLVED THAT the City of Vancouver from this day forward is declared "Shell Free" until that time when Royal Dutch/Shell disinvests from South Africa.

In October of 1989, the appellant applied to the Supreme Court of British Columbia for an order quashing the Resolutions, alleging that the Resolutions were discriminatory, that they were *ultra vires* the authority of the municipality under the *Constitution Act, 1867*, that they violated the *Vancouver Charter*, S.B.C. 1953, c. 55, that they were vague and uncertain, and that they infringed s. 2 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Resolutions were quashed by an order of Maczko J. of the Supreme Court of British Columbia dated May 24, 1990: (1990), 46 B.C.L.R. (2d) 346. The British Columbia Court of Appeal allowed the City of Vancouver's appeal on July 22, 1991: (1991), 57 B.C.L.R. (2d) 345, with supplementary reasons issued on September 11, 1991: (1991), 58 B.C.L.R. (2d) 285. On June 4, 1992,

tion des résolutions qui, malgré leur fondement plus général, peuvent être appliquées pour obliger la ville à choisir ses fournisseurs ou ses cocontractants parmi des sociétés qui ne font pas affaire en Afrique du Sud ou avec ce pays, entre autres critères;

ATTENDU que le groupe Royal Dutch-Shell est une société pétrolière multinationale stratégique qui fournit du carburant à la police et à l'armée sud-africaines, les institutions qui se chargent brutalement d'appliquer l'apartheid;

ATTENDU que les filiales et les produits du groupe Royal Dutch-Shell font l'objet d'un boycott international à cause de son rôle en Afrique du Sud;

ATTENDU que le groupe Royal Dutch-Shell et sa filiale canadienne Shell Canada, dont il est propriétaire majoritaire, font, par définition et d'après les propres registres du groupe et d'autres sources de renseignements, affaire en Afrique du Sud ou avec ce pays et qu'ils exportent du souffre en Afrique du Sud à partir du port de Vancouver, par l'entremise de Ressources Shell Canada;

IL EST RÉSOLU que, dorénavant, la ville de Vancouver s'abstienne de traiter avec le groupe Royal Dutch-Shell et avec Shell Canada jusqu'à ce que ledit groupe se retire complètement de l'Afrique du Sud;

IL EST RÉSOLU, EN OUTRE, que la ville de Vancouver soit une zone «sans Shell» à compter de ce jour, jusqu'à ce que le groupe Royal Dutch-Shell se départisse de ses investissements en Afrique du Sud.

En octobre 1989, l'appelante a demandé à la Cour suprême de la Colombie-Britannique de rendre une ordonnance annulant les résolutions, pour le motif qu'elles étaient discriminatoires, qu'elles excédaient la compétence que possède la municipalité en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qu'elles violaient la *Vancouver Charter*, S.B.C. 1953, ch. 55 (ci-après la «Charte de Vancouver»), qu'elles étaient vagues et incertaines et qu'elles violaient l'art. 2 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les résolutions ont été annulées, le 24 mai 1990, par une ordonnance du juge Maczko de la Cour suprême de la Colombie-Britannique: (1990), 46 B.C.L.R. (2d) 346. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a accueilli, le 22 juillet 1991, l'appel interjeté par la ville de Vancouver: (1991), 57 B.C.L.R. (2d) 345, avec motifs supplémentaires déposés le 11 septembre 1991:

this Court granted leave to appeal: [1992] 2 S.C.R. x.

#### Relevant Statutory Provisions

*Vancouver Charter*, S.B.C. 1953, c. 55

**137.** (1) Except as otherwise provided, the powers of the city shall be exercisable by the Council. Without limiting the generality of the foregoing, and subject to any express limitation in this Act, the City has full power to engage in any commercial, industrial or business undertaking.

**148.** A by-law or resolution duly passed by the Council in the exercise of its powers, and in good faith, shall not be open to question in any Court, or be quashed, set aside, or declared invalid, either wholly or partly, on account of the unreasonableness or supposed unreasonableness of its provisions or any of them.

**151.** Any of the powers of the Council may be exercised by by-law. They may likewise be exercised by resolution in any case where a by-law is not specifically required, but

- (a) a by-law shall not be subject to amendment by a resolution; and
- (b) where the Council in the exercise of a power directs that a thing should or should not be done, and a fine or penalty is inflicted for failure to comply, the power shall be exercised by by-law.

**153.** Except as otherwise provided by this or some other Act, the Council shall not have the power to grant to any person any special rights, franchise, privilege, immunity, or exception beyond such as all others in the like case are entitled to, unless the granting of the same has been authorized by a by-law requiring the assent of the electors.

**189.** The Council may provide for the good rule and government of the city.

(1991), 58 B.C.L.R. (2d) 285. Notre Cour a accordé l'autorisation de pourvoi le 4 juin 1992: [1992] 2 R.C.S. x.

#### a Les dispositions législatives pertinentes

*Vancouver Charter*, S.B.C. 1953, ch. 55

[TRADUCTION]

**137.** (1) Sauf dispositions contraires, le conseil exerce les pouvoirs de la ville. Sans limiter la portée générale de ce qui précède et sous réserve de toute restriction expressément prévue dans la présente loi, la ville est pleinement habilitée à s'engager dans des entreprises commerciales ou industrielles.

**148.** Les règlements et les résolutions que le conseil adopte dûment et de bonne foi dans l'exercice de ses pouvoirs ne sont pas contestables devant les tribunaux, ou ne peuvent être déclarés nuls ou invalides en totalité ou en partie, en raison du caractère déraisonnable ou supposé tel de l'ensemble ou de l'une ou l'autre de leurs dispositions.

**151.** Le conseil peut exercer ses pouvoirs par voie de règlement. Il peut également les exercer par voie de résolution dans tous les cas où l'adoption d'un règlement n'est pas expressément exigée, sauf que

- a) un règlement ne peut être modifié par voie de résolution;
- b) lorsque, dans l'exercice d'un pouvoir, le conseil ordonne ou interdit de faire quelque chose, et qu'une amende ou une peine est imposée pour l'omission d'obtempérer, le pouvoir s'exerce par voie de règlement.

**153.** Sauf dispositions contraires de la présente loi ou de toute autre loi, le conseil ne peut accorder à quelqu'un des droits, priviléges, immunités ou exemptions particuliers en plus de ceux auxquels a droit toute autre personne qui se trouve dans la même situation, à moins qu'une autorisation en ce sens n'ait été obtenue par voie de règlement requérant l'assentiment des électeurs.

**189.** Le conseil peut pourvoir au bon gouvernement de la ville.

**190. The Council may provide**

- (a) for acquiring such real property (within or without the city) and personal property as may be required for the purposes of the city;

a

**199. The Council, in addition to the powers specifically allotted to it, shall have power to do all such things as are incidental or conducive to the exercise of the allotted powers.**

b

**203. Where and to the extent that the Council is authorized to regulate, license, or tax persons carrying on a business, trade, profession, or other occupation, it shall have the power to**

- (a) divide and subdivide such businesses, trades, professions, or other occupations into as many groups or classes as it sees fit, having regard to the number of persons engaged therein, the extent of the accommodation offered to the public, or on such other basis as the Council may think expedient;

c

- (b) differentiate and discriminate between groups or classes both as to the amount of any licence fee or tax to be paid and the terms and conditions under which any group or class may or may not carry on the business, trade, profession, or other occupation;

d

- (c) define any business, trade, profession, or other occupation;

e

- (d) prohibit, but only by the unanimous vote of the members present.

f

**272. (1) The Council may from time to time make by-laws**

h

- (a) for providing for the licensing of any person carrying on any business, trade, profession, or other occupation;

i

- (b) for fixing the fee for the granting of any permit or of any licence, which may be in the nature of a tax for the privilege conferred by it;

j

- (c) for providing for enforcing payment of any licence fee, and for prohibiting any person from carrying on

**190. Le conseil peut pourvoir**

- a) à l'acquisition des biens meubles et immeubles (à l'intérieur ou à l'extérieur de la ville) qui peuvent être nécessaires à la réalisation des objets de la ville;

**199. Le conseil peut, en plus d'exercer les pouvoirs qui lui sont expressément attribués, accomplir toute chose accessoire ou favorable à l'exercice desdits pouvoirs.**

**203. Dans la mesure où le conseil est habilité à réglementer, autoriser ou taxer l'exploitation d'une entreprise ou l'exercice d'un métier, d'une profession ou d'une autre occupation, il peut**

- a) diviser et subdiviser ces entreprises, métiers, professions ou autres occupations en autant de groupes ou de catégories qu'il estime nécessaires, en tenant compte du nombre de personnes visées, de l'étendue des services rendus au public ou de tout autre critère que le conseil peut juger indiqué;

- b) établir des distinctions entre des groupes ou des catégories relativement au montant des droits ou des taxes à payer pour un permis et relativement aux modalités applicables à l'exploitation de l'entreprise ou à l'exercice du métier, de la profession ou d'une autre occupation;

- c) définir les entreprises, métiers, professions et autres occupations visés;

- d) énoncer des interdictions, mais seulement à l'unanimité des voix des conseillers présents.

**272. (1) Le conseil peut, par règlement,**

- a) prévoir l'attribution de permis visant l'exploitation d'une entreprise ou l'exercice d'un métier, d'une profession ou d'une autre occupation;

- b) établir les droits applicables à l'attribution d'un permis ou d'une licence, lesquels peuvent prendre la forme d'une taxe perçue en contrepartie du privilège accordé;

- c) prendre les mesures nécessaires pour obtenir le paiement des droits applicables à un permis et pour interdire à quiconque d'exploiter une entreprise ou d'exercer un métier, une profession ou une autre

any business, trade, profession, or other occupation without first being licensed therefor;

occupation sans avoir préalablement obtenu un permis en ce sens;

(q) for providing that a licensee under this Part shall not refuse to sell any goods or furnish any service or accommodation to a person by reason only of such person's race, creed, colour, religion, sex, marital status, physical or mental disability, nationality, ancestry, place of origin or political beliefs.

a) interdire aux titulaires de permis délivrés en vertu de la présente partie de refuser de vendre des biens ou de fournir des services à une personne du fait uniquement de sa race, de ses croyances, de sa couleur, de sa religion, de son sexe, de son état civil, d'une déficience physique ou mentale, de sa nationalité, de son ascendance, de son lieu d'origine ou de ses opinions politiques.

### Judgments Below

#### *Supreme Court of British Columbia (Maczko J.)*

Maczko J. began by noting that the respondent purchases approximately \$1.4 million worth of petroleum products each year. One of its suppliers is Chevron Canada Ltd., which does business with South Africa through a subsidiary company. According to Maczko J. (at p. 347):

Shell was picked on as a symbol, and it is clear from the minutes of the council meeting that council realized that they were discriminating against Shell because it has business connections with South Africa's apartheid regime. It is clear that the council was motivated by a desire to make a symbolic gesture against international companies with business links in South Africa.

The City conceded that the Resolutions discriminate against the appellant, but argued that there was no legal or statutory prohibition against such discrimination. It contended that its actions were purely business in nature, and that in its corporate capacity, the respondent is not "constrained any more than any other business acting in that capacity" (p. 347). Maczko J. disagreed. He stated that the respondent is a statutory body acting under statutory constraints, and that on that basis, any business decisions that are unfair or unreasonable will be safe from attack only as long as they are made within the respondent's jurisdiction.

### Les juridictions inférieures

#### *Cour suprême de la Colombie-Britannique (le juge Maczko)*

Le juge Maczko a commencé par faire remarquer que l'intimée achetait chaque année pour environ 1,4 million de dollars de produits pétroliers. L'un de ses fournisseurs était Chevron Canada Ltd. qui fait affaire avec l'Afrique du Sud par l'entremise d'une filiale. Selon le juge Maczko (à la p. 347):

[TRADUCTION] Shell a été choisie à titre de symbole et il ressort clairement du procès-verbal de la réunion du conseil que ce dernier était conscient d'agir de façon discriminatoire envers Shell parce que celle-ci a des liens commerciaux avec le régime d'apartheid de l'Afrique du Sud. Il ne fait pas de doute que le conseil était animé du désir d'accomplir un geste symbolique contre les sociétés internationales qui ont des liens commerciaux en Afrique du Sud.

La ville a reconnu que les résolutions étaient discriminatoires envers l'appelante, mais elle a soutenu que rien, sur le plan juridique ou légal, n'interdisait ce genre de discrimination. Elle a fait valoir que sa décision était de nature purement commerciale et qu'en tant que personne morale l'intimée n'était pas [TRADUCTION] «sujette à plus de contraintes que toute autre entreprise agissant en cette qualité» (p. 347). Le juge Maczko a exprimé son désaccord. Il a affirmé que l'intimée était un organisme créé par la loi et assujetti à des contraintes légales et que, pour ce motif, toute décision commerciale inéquitable ou déraisonnable n'échappera à toute attaque que si elle a été prise conformément à sa compétence.

Maczko J. found that the respondent had sought to "use its statutory power to do business to affect matters in another part of the world" (pp. 348-49). He was of the view that doing so was not contemplated by the *Vancouver Charter*. The considerations underlying the Resolutions were "not relevant to the business of the city of Vancouver, as, for example, considerations of local commercial conditions and concern for local wage rates might be" (p. 349). According to Maczko J., the respondent could not deprive its citizens of ordinary rights or business opportunities merely because it perceives some wrong occurring in some other part of the world. Its commercial decision-making power as delineated in the *Vancouver Charter* does not allow for that. Relying upon the principles enunciated by this Court in *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, Maczko J. held, at p. 351, that:

... the Vancouver Charter grants the city powers and obligations which are to be framed within the intent and purpose of that Act, namely, the government, administration and operation of the city of Vancouver. In my view, this does not include the governing of the state of South Africa.

The trial judge found persuasive the decision of the English Court of Queen's Bench in *R. v. Lewisham London Borough Council, ex parte Shell UK Ltd.*, [1988] 1 All E.R. 938. The facts in that case were similar to those in the one at bar, and the English court held that although the decision of the Borough Council was not unreasonable as being beyond the scope of the Council's discretion, it had nonetheless been motivated by an "extraneous and impermissible purpose" (p. 952). Shell UK had done nothing unlawful, and to punish it for investing in South Africa was to act unfairly and in a manner which required the court to intervene.

Maczko J. held that the City had gone beyond the *Vancouver Charter* because it sought to use its power to affect matters in South Africa, not the City of Vancouver. He concluded his judgment by

Le juge Maczko a conclu que l'intimée avait cherché à [TRADUCTION] «utiliser son pouvoir légal de faire des affaires pour exercer une influence dans une autre partie du monde» (pp. 348 et 349). Il était d'avis que cela n'était pas envisagé par la Charte de Vancouver. Les considérations qui sous-tendent les résolutions [TRADUCTION] «n'avaient rien à voir avec les affaires de la ville de Vancouver contrairement, par exemple, aux considérations relatives à la situation du commerce local ou aux taux de rémunération locaux» (p. 349). Selon le juge Maczko, l'intimée ne pouvait simplement s'autoriser des torts qui, selon elle, étaient commis dans une autre partie du monde pour priver ses citoyens de droits ordinaires ou d'occasions d'affaires. Le pouvoir décisionnel que la Charte de Vancouver lui confère en matière commerciale ne lui permet pas d'agir de la sorte. Se fondant sur les principes énoncés par notre Cour dans l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, le juge Maczko conclut, à la p. 351, que:

[TRADUCTION] ... la Charte de Vancouver confère à la ville des pouvoirs et des obligations qui doivent être conformes à l'intention et à l'objet de cette loi, savoir le gouvernement, l'administration et la gestion de la ville de Vancouver. À mon avis, cela n'inclut pas le gouvernement de l'État de l'Afrique du Sud.

Le juge de première instance a trouvé convaincante la décision de la Cour du Banc de la Reine anglaise *R. c. Lewisham London Borough Council, ex parte Shell UK Ltd.*, [1988] 1 All E.R. 938. Les faits de cette affaire ressemblaient à ceux qui nous occupent en l'espèce et la cour anglaise a jugé que même si la décision du conseil municipal n'était pas déraisonnable en ce sens qu'elle avait excédé les limites de son pouvoir discrétionnaire, elle avait néanmoins été [TRADUCTION] «motivée par un objectif non pertinent et illégitime» (p. 952). Shell UK n'avait rien fait d'illégal et, en la punissant pour ses investissements en Afrique du Sud, on agissait inéquitablement et d'une façon qui nécessitait l'intervention de la cour.

Le juge Maczko a conclu que la ville avait outrepassé la Charte de Vancouver en cherchant à utiliser son pouvoir pour exercer une influence en Afrique du Sud et non à Vancouver. Il a terminé

stating that although the respondent has a great deal of latitude in its business dealings, that does not extend to discriminating against a particular corporation for dealing with South Africa. To hold otherwise would mean that (at p. 353):

... on another day another council could discriminate against a corporation or a citizen because it is doing business with the United States or with a communist country, or, indeed, because its employees have been organized by a particular trade union. In refusing to do business with Shell, the council is not pursuing an interest which affects the business of running the city of Vancouver. It is pursuing a philosophical or political interest beyond that which the Charter contemplates.

The Resolutions were accordingly quashed.

*Court of Appeal of British Columbia* (Toy, Southin and Cumming JJ.A.)

Judgment was delivered by Southin J.A. She noted first that the *Vancouver Charter* contains no stipulation that the respondent put out its requirements for goods to tender, and that the respondent had not passed any by-law trying itself to a tendering scheme. The respondent delegates various purchasing powers to its civil service. In that context, the practical impact of the Resolutions was that those to whom authority has been delegated had had their authority limited.

Southin J.A. perused various provisions of the *Vancouver Charter*, and concluded that there was no express limitation on the respondent's commercial power. In her view (at p. 350):

All the powers of the Council are the gift of the Legislature of British Columbia. There is nothing to prevent the Legislature, if it deems it advisable, from inserting into the Vancouver City Charter a clause that all the powers conferred by it are to be exercised only for the purposes of the City of Vancouver as such and for no other purpose.

Hence, she held that the respondent (subject to any restraints that may be imposed by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and conflict of interest principles) "may decline, for any purpose

son jugement en affirmant que même si l'intimée jouissait d'une grande latitude en matière commerciale, elle ne pouvait pas aller jusqu'à traiter une société de façon discriminatoire parce que celle-ci faisait affaire avec l'Afrique du Sud. Conclure le contraire signifierait que (à la p. 353):

[TRADUCTION] ... un autre jour, un autre conseil pourrait traiter une société ou un citoyen de façon discriminatoire parce que celle-ci fait affaire avec les États-Unis ou avec un pays communiste, ou même, parce que ses employés sont représentés par un syndicat particulier. En refusant de faire affaire avec Shell, le conseil ne poursuit pas un objectif qui influe sur le fonctionnement de la ville de Vancouver. Il poursuit un objectif philosophique ou politique qui excède ce que la Charte prévoit.

Les résolutions ont donc été annulées.

*Cour d'appel de la Colombie-Britannique* (les juges Toy, Southin et Cumming)

L'arrêt a été rendu par madame le juge Southin. Elle a commencé par faire remarquer que la Charte de Vancouver ne renfermait aucune disposition obligeant l'intimée à procéder par appel d'offres pour se procurer les biens dont elle a besoin et que celle-ci n'avait pas pris de règlement l'obligant à recourir à cette procédure. L'intimée délègue divers pouvoirs d'achat à ses fonctionnaires. Dans ce contexte, les résolutions avaient eu pour effet pratique de limiter les pouvoirs ainsi délégués.

Le juge Southin a lu attentivement diverses dispositions de la Charte de Vancouver et a conclu qu'il ne s'y trouvait aucune limitation expresse des pouvoirs conférés à l'intimée en matière commerciale. Selon elle (à la p. 350):

[TRADUCTION] Tous les pouvoirs du conseil sont des présents de l'assemblée législative de la Colombie-Britannique. Rien n'empêche cette dernière d'inclure dans la Charte de la ville de Vancouver, si elle l'estime opportun, une disposition prévoyant que les pouvoirs qu'elle confère ne doivent être exercés que pour les fins de la ville de Vancouver comme telle, et à aucune autre fin.

Elle a donc statué que (sous réserve des restrictions pouvant être imposées par la *Charte canadienne des droits et libertés* ou par les principes applicables en matière de conflit d'intérêts) l'intimée

whatsoever, to purchase goods and services from anyone whom it pleases to put, for political reasons, on its own collective blacklist" (p. 350).

The appeal was accordingly allowed with costs.

#### *Supplementary Reasons of the Court of Appeal*

The supplementary reasons addressed three points: (1) whether the Resolutions because of their discriminatory nature were unlawful at common law or contrary to s. 153 of the *Vancouver Charter*; (2) whether they infringed s. 91(2) of the *Constitution Act, 1867* relating to the regulation of international trade and investment; and (3) whether the Resolutions violated s. 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in that they infringed the appellant's freedom of opinion on continuing to do business with South Africa.

Southin J.A. found that s. 153 of the *Vancouver Charter* only contemplated such things as an exclusive right to carry on a particular business within the City. As such, it has nothing to do with the situation at bar. With respect to the common law, Southin J.A. was of the view that the Court had already answered that question in its first set of reasons. There was nothing in the *Vancouver Charter* stipulating that the respondent could not do what it did.

On the second issue, Southin J.A. held that the conduct of the respondent could not be said to impinge upon exclusive federal jurisdiction over trade and commerce. She further opined, at p. 288, that:

What the Council spends when it does business with someone on behalf of the citizens is money which is raised from the citizens by taxation imposed by the Council. The citizens chose that Council to do their spending for them. Such legislation would be a matter, in pith and substance, of s. 92(8), Municipal Institutions.

[TRADUCTION] «peut refuser, pour quelque motif que ce soit, d'acheter des biens et services de toute personne qu'il lui plaît d'inscrire, pour des motifs politiques, sur sa propre liste noire collective» (p. 350).

L'appel a donc été accueilli avec dépens.

#### *b Motifs supplémentaires de la Cour d'appel*

Les motifs supplémentaires portaient sur trois points: (1) la question de savoir si les résolutions, à cause de leur nature discriminatoire, étaient illégales en common law ou contraires à l'art. 153 de la Charte de Vancouver, (2) celle de savoir si ces résolutions violaient le par. 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867* relatif à la réglementation des échanges et des investissements internationaux, et (3) la question de savoir si les résolutions violaient l'al. 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* en ce sens qu'elles portaient atteinte à la liberté d'opinion dont jouissait l'appelante à l'égard de la poursuite de ses affaires avec l'Afrique du Sud.

Le juge Southin a conclu que l'art. 153 de la Charte de Vancouver ne prévoyait que des choses comme le droit exclusif d'exploiter une entreprise donnée dans la ville et qu'il n'avait donc rien à voir avec la situation dont elle était saisie. Quant à la common law, le juge Southin a estimé que la cour avait déjà répondu à cette question dans ses premiers motifs de jugement. Rien dans la Charte de Vancouver n'interdisait à l'intimée d'agir comme elle l'a fait.

En ce qui concerne la deuxième question, le juge Southin a décidé qu'on ne pouvait pas dire que la conduite de l'intimée empiétait sur la compétence fédérale exclusive en matière d'échanges et de commerce. Elle ajoute, à la p. 288:

[TRADUCTION] Ce que le conseil dépense lorsqu'il traite avec quelqu'un pour le compte des citoyens ce sont les deniers qu'il recueille auprès de ceux-ci grâce aux taxes qu'il impose. Les citoyens ont choisi ce conseil pour qu'il s'occupe de leurs dépenses. Pareille mesure législative relèverait, de par son caractère véritable, du par. 92(8) relatif aux institutions municipales.

On the third issue, Southin J.A. stated that it was a nice question whether s. 2 of the *Charter* could be invoked by a corporation when the law which is attacked applies to corporations only, as one would have thought that a corporation, an artificial person, cannot have any "thought" or "religion" or "opinion" or "conscience". According to Southin J.A., the reason why a corporation was able to invoke s. 2 of the *Charter* in *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, was because the impugned legislation applied to individuals and corporations alike. As such, what was in issue there was the constitutionality of the law, and s. 52 of the *Constitution Act, 1982* came into play. In this case, there was no "law". In the opinion of Southin J.A., what the appellant was really complaining about was the sort of discrimination described in s. 15 of the *Charter*, and it was not argued before the Court of Appeal that s. 15 confers rights on artificial persons.

Quant à la troisième question, le juge Southin a déclaré qu'il était intéressant de se demander si une personne morale peut invoquer l'art. 2 de la *Charte* dans les cas où le texte législatif attaqué ne s'applique qu'aux personnes morales, étant donné qu'on aurait cru qu'une personne morale, qui est une personne fictive, ne peut avoir de «pensée», de «religion», d'«opinion» ou de «conscience». Selon le juge Southin, s'il avait été possible pour une personne morale d'invoquer l'art. 2 de la *Charte* dans l'affaire *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, c'était parce que la loi attaquée s'appliquait autant aux personnes physiques qu'aux personnes morales. Le litige portait donc sur la constitutionnalité de la loi en question et l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* s'appliquait. En l'espèce, aucune «loi» n'était en cause. De l'avis du juge Southin, ce dont l'appelante se plaignait véritablement, c'était du genre de discrimination décrit à l'art. 15 de la *Charte*, et on n'avait pas fait valoir devant la Cour d'appel que cette disposition confère des droits aux personnes fictives.

## Issues

Although the appellant attacked the Resolutions on a number of grounds, I propose to consider only two of them:

(1) Are the Resolutions beyond the powers of the City of Vancouver in that they do not relate to a municipal purpose? and,

(2) Do the Resolutions constitute unauthorized discrimination which is beyond the powers of the City of Vancouver?

The respondent raised a preliminary issue as to whether the actions of Council as embodied in the Resolutions are reviewable. I propose to deal with this issue first.

## Reviewability

The respondent submits that the Resolutions are not law enacted by it pursuant to its legislative powers but rather an exercise of its corporate power and hence not reviewable by the court. A variant of this argument is that if the Resolutions are a legal emanation of Council, since the same

## Les questions en litige

Bien que l'appelante ait invoqué un certain nombre de motifs pour contester la validité des résolutions, je n'en examinerai que deux:

(1) Les résolutions excèdent-elles les pouvoirs de la ville de Vancouver en ce sens qu'elles n'ont pas trait à un objet municipal?

(2) Ces résolutions constituent-elles une forme de discrimination non autorisée qui excède les pouvoirs de la ville de Vancouver?

L'intimée a soulevé la question préliminaire de savoir si les actes du conseil que représentent les résolutions adoptées peuvent faire l'objet d'un contrôle. Je traiterai d'abord de cette question.

## Possibilité de contrôle

L'intimée soutient que les résolutions constituent non pas des textes de loi adoptés en application de ses pouvoirs législatifs, mais plutôt un exercice de la compétence dont elle jouit en tant que personne morale, et ne peuvent donc pas faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Selon une variante

result could have been achieved by simply refusing to deal with Shell in awarding contracts, the court should not interfere. This latter argument applies only to the first Resolution.

The powers of a municipality are classified for some purposes. The classifications include legislative functions, quasi-judicial functions and business functions. The nature of the function may affect the duties and liabilities of the municipality. Accordingly, it may be liable in contract or tort in respect of its business function but civil liability in respect of its legislative or quasi-judicial function is problematic. In its quasi-judicial function, Council may have a duty of fairness which does not apply in respect of the exercise of its legislative powers. See *Welbridge Holdings Ltd. v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] S.C.R. 957, and *Wiswell v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] S.C.R. 512. As creatures of statute, however, municipalities must stay within the powers conferred on them by the provincial legislature. In *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674, Iacobucci J., speaking for the Court, stated, at p. 687:

Municipalities are entirely the creatures of provincial statutes. Accordingly, they can exercise only those powers which are explicitly conferred upon them by a provincial statute.

It follows that the exercise of a municipality's statutory powers, whatever the classification, is reviewable to the extent of determining whether the actions are *intra vires*. Normally this is done by a motion to quash or a declaration of invalidity with respect to the act of Council which is impugned. The authorities referred to in argument do not support the contention that the exercise of business or corporate powers is immune from review.

de cet argument, si les résolutions constituent une émanation juridique du conseil, les tribunaux devraient donc se garder d'intervenir puisqu'on aurait pu parvenir au même résultat en refusant simplement de traiter avec Shell dans l'octroi de contrats. Ce dernier argument ne s'applique qu'à la première résolution.

*b* Les pouvoirs d'une municipalité sont classés pour certaines fins. La classification comprend des catégories comme celle des fonctions législatives, quasi-judiciaires et commerciales. La nature des fonctions peut influer sur les obligations et responsabilités de la municipalité. Elle peut donc engager sa responsabilité contractuelle ou délictuelle lorsqu'elle agit en matière commerciale, mais la responsabilité civile résultant de l'exercice de ses fonctions législatives ou quasi-judiciaires est problématique. Dans l'exercice de ses fonctions quasi-judiciaires, le conseil peut avoir une obligation d'agir équitablement qui ne s'applique pas lorsqu'il exerce ses pouvoirs législatifs. Voir *Welbridge Holdings Ltd. c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957, et *Wiswell c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] R.C.S. 512. En tant que créations de la loi, les municipalités doivent toutefois agir conformément aux pouvoirs que la législature provinciale leur a conférés. Dans l'arrêt *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674, le juge Iacobucci affirme, au nom de la Cour, à la p. 687:

*g* Les municipalités doivent leur existence aux lois provinciales. En conséquence, elles ne peuvent exercer que les pouvoirs qui leur sont expressément conférés par une loi provinciale.

*h* Il s'ensuit que l'exercice des pouvoirs légaux d'une municipalité, quelle que soit leur classification, peut faire l'objet d'un contrôle dans la mesure où il s'agit de déterminer si elle a agi dans les limites de sa compétence. Normalement, ce contrôle fait suite à une requête en annulation ou en déclaration d'invalidité de l'acte contesté du conseil. La doctrine et la jurisprudence invoquées dans l'argumentation n'étaient pas la prétention que l'exercice des pouvoirs dont on jouit en matière commerciale ou à titre de personne morale ne peut faire l'objet d'un contrôle.

The case of *Rogers v. City of Toronto* (1915), 33 O.L.R. 89, cited by the respondent on this point, stands for the proposition that the courts cannot assess the reasonableness of a particular exercise of municipal power. But the reasonableness of the Resolutions is not in issue here — the issue is whether the City had the authority to pass them. More apt is the case cited by the appellant, *City of Toronto v. Miller Paving Ltd.* (1964), 49 D.L.R. (2d) 214 (Ont. C.A.), leave to appeal to this Court refused, [1965] S.C.R. ix. There, the municipality had passed a resolution requiring construction contractors to be unionized in order to be awarded city contracts. The Ontario Court of Appeal quashed the resolution on the basis that the city had no jurisdiction to pass the resolution and that it was discriminatory in the municipal law sense. This case supports the conclusion that the Resolutions in this case are subject to judicial review on the basis of jurisdiction.

Moreover, there does not appear to be any valid policy ground for providing such immunity. There is good reason to encourage municipalities to act within their statutory powers. An absence of judicial review would leave some ratepayers without an effective remedy. The suggestion that the only remedy is at the polls is of no value to the minority who would be left with no remedy and Council could continue to enlarge its statutory powers as long as it was able to retain its majority support. The public policy in favour of restricting a municipality to its statutory powers exists as much for the minority as for the majority.

The City of Vancouver took action herein by passing resolutions. Clearly this was a purported exercise of its statutory powers. Section 223 of the *Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, c. 290, indicates that all powers of a council may be exercised by by-law or by resolution. Section 151 of the *Vancouver Charter* repeats this proviso, adding that the powers of Council may be exercised by resolution only where a by-law is not specifically required. A resolution is an act which binds Coun-

Selon la décision *Rogers c. City of Toronto* (1915), 33 O.L.R. 89, citée par l'intimée sur ce point, les tribunaux ne sauraient évaluer le caractère raisonnable d'un exercice particulier de pouvoir municipal. Cependant, le caractère raisonnable des résolutions n'est pas en cause ici — il s'agit de déterminer si la municipalité avait le pouvoir de les adopter. L'appelante a invoqué une décision plus pertinente, *City of Toronto c. Miller Paving Ltd.* (1964), 49 D.L.R. (2d) 214 (C.A. Ont.), autorisation de pourvoi devant notre Cour refusée, [1965] R.C.S. ix. Dans cette affaire, la municipalité avait adopté une résolution exigeant que les entreprises de construction soient syndiquées pour obtenir des contrats de la ville. La Cour d'appel de l'Ontario a annulé la résolution pour le motif que la ville n'avait pas le pouvoir de l'adopter et qu'elle était discriminatoire au sens du droit municipal. Cette décision appuie la conclusion que les résolutions en l'espèce peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire fondé sur la compétence.

De plus, il ne semble y avoir aucune raison de principe valable d'accorder ce genre d'immunité. Il y a de bonnes raisons d'encourager les municipalités à agir dans les limites des pouvoirs que leur confère la loi. Des contribuables se verrait privés d'un recours efficace en l'absence d'un contrôle judiciaire. L'idée que le processus électoral constitue le seul recours est sans valeur pour la minorité qui se trouverait dépouillée de tout recours, et le conseil pourrait continuer à élargir ses pouvoirs légaux tant qu'il réussirait à conserver l'appui de la majorité. La politique générale favorable à ce qu'une municipalité n'agisse que dans les limites des pouvoirs que lui confère la loi existe tout autant pour la minorité que pour la majorité.

En l'espèce, la ville de Vancouver a agi par voie de résolutions. De toute évidence, elle voulait par là exercer ses pouvoirs légaux. L'article 223 de la *Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 290, indique que tous les pouvoirs du conseil peuvent s'exercer par voie de règlement ou de résolution. L'article 151 de la Charte de Vancouver reprend cette disposition et ajoute que le conseil ne peut exercer ses pouvoirs par voie de résolution que lorsqu'un règlement n'est pas expressément requis. Une

cil and municipal officers and officials until repealed. See I. M. Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations* (2nd ed. 1971), at pp. 406.8 and 406.9. In these circumstances, I do not appreciate the force of the argument that the respondent could have accomplished its purpose in some other fashion which would have been immune from judicial review. The respondent argues that it could simply have refused to deal with the appellant. I have difficulty envisaging how this would have been possible without direction from Council. An individual who wishes to engage in conduct and avoid scrutiny of his or her reasons or motives can simply decide to act in a certain fashion. A municipality cannot do this. Any policy or plan not to deal with the appellant would require a decision of Council. Any such decision must be grounded in a statutory power and, whatever its form, would be reviewable. In the absence of such a decision, any attempt to have the staff refuse to deal with the appellant on the basis of a "wink and a nod" would be vulnerable to attack on the basis of absence of authority from Council and would expose the staff to civil liability.

#### *Impermissible Purpose*

Generally, a municipal authority is authorized to act only for municipal purposes. In *R. v. Sharma*, [1993] 1 S.C.R. 650, at p. 668, Iacobucci J., speaking for the Court, adopted the principle from S. M. Makuch, *Canadian Municipal and Planning Law* (1983), at p. 115, that as statutory bodies, municipalities

... may exercise only those powers expressly conferred by statute, those powers necessarily or fairly implied by the expressed power in the statute, and those indispensable powers essential and not merely convenient to the effectuation of the purposes of the corporation.

The "purposes of the corporation" or "municipal purposes" are determined by reference to not only those that are expressly stated but those that are compatible with the purpose and objects of the enabling statute. In *Roncarelli v. Duplessis, supra*,

résolution est un acte qui lie le conseil et les fonctionnaires et représentants municipaux jusqu'à son abrogation. Voir I. M. Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations* (2<sup>e</sup> éd. 1971), aux pp. 406.8 et 406.9. Dans ces circonstances, je ne comprends pas la force que peut avoir l'argument selon lequel l'intimée aurait pu atteindre son objectif d'une autre manière qui aurait échappé à tout contrôle judiciaire. L'intimée prétend qu'elle aurait simplement pu refuser de traiter avec l'appelante. Je vois mal comment elle aurait pu le faire sans directive de la part du conseil. Un particulier qui veut adopter une conduite et éviter l'examen des motifs qui le poussent à le faire peut simplement décider d'agir d'une certaine manière. Une municipalité ne peut le faire. Toute politique ou projet de boycottage de l'appelante nécessiterait une décision du conseil. Toute décision de ce genre doit reposer sur un pouvoir légal et, quelle qu'en soit la forme, pourrait faire l'objet d'un contrôle. En l'absence d'une telle décision, toute tentative de faire en sorte que les membres du personnel refusent officieusement de traiter avec l'appelante prêterait le flanc à des attaques pour absence d'autorisation du conseil et exposerait les membres du personnel à des poursuites en responsabilité civile.

#### *Objet illégitime*

En général, une municipalité n'est autorisée à agir que pour des fins municipales. Dans l'arrêt *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650, à la p. 668, le juge Iacobucci adopte, au nom de la Cour, le principe énoncé par S. M. Makuch dans *Canadian Municipal and Planning Law* (1983), à la p. 115, selon lequel, en tant qu'organismes créés par la loi, les municipalités

... peuvent exercer seulement les pouvoirs qui leur sont conférés expressément par la loi, les pouvoirs qui découlent nécessairement ou vraiment du pouvoir explicite conféré dans la loi, et les pouvoirs indispensables qui sont essentiels et non pas seulement commodes pour réaliser les fins de l'organisme.

Les «fins de l'organisme» ou «fins municipales» sont déterminées en fonction non seulement de celles qui sont expressément énoncées, mais encore de celles qui sont compatibles avec le but et les objets de la loi habilitante. Dans l'arrêt *Roncarelli*

at p. 156, Martland J., explaining why the actions of Duplessis exceeded his statutory powers, stated:

... it is my view that the discretionary power to cancel a permit given to the Commission by the *Alcoholic Liquor Act* must be related to the administration and enforcement of that statute. It is not proper to exercise the power of cancellation for reasons which are unrelated to the carrying into effect of the intent and purpose of the Act. The association of the appellant with the Witnesses of Jehovah and his furnishing of bail for members of that sect, which were admitted to be the reasons for the cancellation of his permit and which were entirely lawful, had no relationship to the intent and purposes of the *Alcoholic Liquor Act*. [Emphasis added.]

In *Gershman v. Manitoba Vegetable Producers' Marketing Board*, [1976] 4 W.W.R. 406, the Manitoba Court of Appeal applied this reasoning in finding the actions of a public marketing board unlawful. The board had "blacklisted" an individual for, *inter alia*, non-payment of debts and thereafter cancelled the credit of the company for whom the individual worked for as long as it continued to employ him. In the course of its judgment the court stated that "public bodies must not use their powers for purposes incompatible with the purposes envisaged by the statutes under which they derive such powers" (at p. 415).

In most cases, as here, the problem arises with respect to the exercise of a power that is not expressly conferred but is sought to be implied on the basis of a general grant of power. It is in these cases that the purposes of the enabling statute assume great importance. The approach in such circumstances is set out in the following excerpt in Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, *supra*, § 64.1, at p. 387, with which I agree:

In approaching a problem of construing a municipal enactment a court should endeavour firstly to interpret it so that the powers sought to be exercised are in consonance with the purposes of the corporation. The provision at hand should be construed with reference to the

c. *Duplessis*, précité, en expliquant pourquoi les actes de Duplessis ont excédé les pouvoirs que lui conférait la loi, le juge Martland affirme, à la p. 156:

[TRADUCTION] ... j'estime que le pouvoir discrétaire de révoquer un permis, conféré à la Commission par la *Loi des liqueurs alcooliques*, doit se rattacher à l'administration et à l'application de cette loi. Il ne convient pas de l'exercer pour des motifs qui sont sans rapport avec la réalisation de l'intention et de l'objet de la Loi. L'association de l'appelant avec les Témoins de Jéhovah et le fait qu'il se soit rendu caution pour des membres de cette secte, que l'on a reconnus comme ayant motivé la révocation du permis et qui étaient tout à fait licites, n'avaient aucun lien avec l'intention et les objets de la *Loi des liqueurs alcooliques*. [Je souligne.]

Dans l'arrêt *Gershman c. Manitoba Vegetable Producers' Marketing Board*, [1976] 4 W.W.R. 406, la Cour d'appel du Manitoba a appliqué ce raisonnement pour conclure qu'un office public de commercialisation avait agi de façon illégale. Après avoir inscrit sur sa liste noire le nom d'une personne parce qu'elle avait notamment omis de rembourser des dettes, l'office en cause avait par la suite annulé le crédit accordé à la société pour qui travaillait cette personne, jusqu'à ce qu'elle cesse d'en retenir les services. Dans son jugement, la cour a déclaré que [TRADUCTION] «les organismes publics ne doivent pas se servir de leurs pouvoirs à des fins incompatibles avec celles envisagées par les lois dont elles tiennent leurs pouvoirs» (à la p. 415).

La plupart du temps, comme c'est le cas en l'espèce, le problème se pose souvent relativement à l'exercice d'un pouvoir non expressément conféré mais dont on dit qu'il découle implicitement d'une attribution générale de compétence. C'est dans ces cas que les objets de la loi habilitante revêtent une grande importance. La façon de procéder en pareils cas est énoncée par Rogers dans l'extrait suivant de *The Law of Canadian Municipal Corporations*, *op. cit.*, par. 64.1, à la p. 387, auquel je souscris:

[TRADUCTION] Devant un problème d'interprétation d'une résolution ou d'un règlement adopté par une municipalité, les tribunaux doivent s'efforcer en premier lieu de donner une interprétation qui harmonise les pouvoirs que l'on cherche à exercer avec les objets de la

object of the municipality: to render services to a group of persons in a locality with a view to advancing their health, welfare, safety and good government.

Any ambiguity or doubt is to be resolved in favour of the citizen especially when the grant of power contended for is out of the "usual range". See Rogers, *supra*, at § 64.1, and *Re Taylor and the City of Winnipeg* (1896), 11 Man. R. 420, *per* Taylor C.J. In this regard I must respectfully disagree with the view expressed by Southin J.A. that in the absence of an express limitation on the respondent's commercial power it should not be interpreted so as to limit its exercise to municipal purposes.

I must, therefore, determine whether the Resolutions were passed for a municipal purpose. Their purpose is amply defined in the preambles and the operative parts of the Resolutions. The explicit purpose is to influence Shell to divest in South Africa by expressing moral outrage against the apartheid regime and to join the alleged international boycott of its subsidiaries and products until Shell "completely withdraws from South Africa". There is no mention as to how the good government, health or welfare of the City or its citizens is affected or promoted thereby. Specifically, there is no mention of any objective of improving relations among its citizens. In view of the detailed recital of the purposes of the Resolutions, no such implicit purpose can be read in. The fourth recital hints at the existence of a broader program to control with whom the City does business. It refers to doing business with South Africa as one of the criteria to be employed. There is, however, no evidence that such a program exists and, indeed, its existence is contradicted by the fact that the City continued to purchase from Chevron. I therefore agree with the trial judge that the respondent was seeking to use its powers to do business "to affect matters in another part of the world" (pp. 348-49), a purpose

municipalité. La disposition en cause devrait s'interpréter en fonction de l'objet de la municipalité: fournir des services à un groupe de personnes, dans une localité, en vue d'en améliorer la santé, le bien-être, la sécurité et le bon gouvernement.

Tout doute ou toute ambiguïté doit profiter au citoyen, particulièrement lorsque le pouvoir que l'on prétend avoir sort de l'«ordinaire». Voir Rogers, *op. cit.*, par. 64.1, et *Re Taylor and the City of Winnipeg* (1896), 11 Man. R. 420, le juge en chef Taylor. A cet égard, je ne puis souscrire à l'opinion exprimée par le juge Southin voulant qu'en l'absence d'une restriction expresse du pouvoir que l'intimée possède en matière commerciale, il ne faille pas l'interpréter de manière à en limiter l'exercice à des fins municipales.

Il me faut donc déterminer si les résolutions ont été adoptées à des fins municipales. Le préambule et le dispositif des résolutions en définissent amplement l'objet. Elles visent explicitement à inciter Shell à se départir de ses investissements en Afrique du Sud, en réprouvant le régime d'apartheid et en prenant part au présumé boycott international de ses produits et filiales jusqu'à ce qu'elle [TRADUCTION] «se retire complètement de l'Afrique du Sud». On ne mentionne aucunement en quoi ces résolutions touchent ou favorisent le bon gouvernement, la santé ou le bien-être de la ville ou de ses citoyens. Plus précisément, on n'y trouve aucune mention qu'elles visent à améliorer les relations entre ses citoyens. Compte tenu de l'énumération détaillée des objets des résolutions, on ne saurait leur prêter un tel objectif implicite. Le quatrième attendu suggère l'existence d'un programme plus général de contrôle des fournisseurs avec qui la ville fait affaire. Il met les relations d'affaires avec l'Afrique du Sud au nombre des critères à appliquer. Il n'y a cependant aucune preuve qu'un tel programme existe et, en fait, son existence est réfutée par le fait que la ville continue à acheter de Chevron. Par conséquent, je suis d'accord avec le juge de première instance pour dire que l'intimée cherchait à utiliser ses pouvoirs de faire des affaires [TRADUCTION] «pour exercer une influence dans une autre partie du monde» (pp. 348 et 349), un objectif qui touche à des situations

which is directed at matters outside the territorial limits of the City.

Is this in relation to a municipal purpose? Clearly there is no express power in the *Vancouver Charter* authorizing the Resolutions and if they are valid the respondent must rely on such powers being implied. This requires a consideration of the relevant provisions of the *Vancouver Charter* on the basis of the principles outlined above. So far as the purpose of the *Vancouver Charter* is concerned it is perhaps best expressed in s. 189, which provides that "Council may provide for the good rule and government of the city". In this regard its purpose does not differ from the purpose generally of municipal legislation which, as stated above, is to promote the health, welfare, safety or good government of the municipality. This places a territorial limit on Council's jurisdiction. No doubt Council can have regard for matters beyond its boundaries in exercising its powers but in so doing any action taken must have as its purpose benefit to the citizens of the City. The *Vancouver Charter* is careful to expressly provide for activities in which Council is permitted to engage outside of its limits even when such activities clearly redound to the benefit of the inhabitants of the City. Such activities include participation in public works projects with other municipalities (s. 188) and acquiring property required for the purposes of the City (s. 190).

The respondent relied on several other sections of the *Vancouver Charter* to support the Resolutions. Section 137 gives the City power to engage in commercial, industrial or business undertakings; s. 190 empowers Council to acquire such personal property as may be required for the purposes of the City; and s. 199 allows Council "to do all such things as are incidental or conducive to the exercise of the allotted powers". These sections are general sections found in most if not all municipal Acts and must be construed subject to the limitations imposed by the purpose of the statute as a whole. Any powers implied from their general language must be restricted to municipal purposes and

existant en dehors des limites territoriales de la ville.

Cela se rattache-t-il à un objet municipal? De toute évidence, la Charte de Vancouver ne confère aucun pouvoir explicite d'adopter les résolutions et, si elles sont valides, l'intimée doit se fier qu'un tel pouvoir est implicite. Cela oblige à examiner les dispositions pertinentes de la Charte de Vancouver en fonction des principes exposés ci-dessus. L'article 189, prévoyant que «[l]e conseil peut pourvoir au bon gouvernement de la ville», est peut être celui qui exprime le mieux l'objet de la Charte de Vancouver. À cet égard, son objet ne diffère pas de l'objet de la législation municipale qui, en général, comme je l'ai mentionné plus haut, est de favoriser la santé, le bien-être, la sécurité et le bon gouvernement de la municipalité. Cela circonscrit territorialement la compétence du conseil. Il ne fait aucun doute que, dans l'exercice de ses pouvoirs, le conseil peut tenir compte de situations existant en dehors de ses limites territoriales, mais, ce faisant, ses actions doivent toujours avoir pour objet de profiter aux citoyens. On prend soin, dans la Charte de Vancouver, de prévoir expressément les activités dans lesquelles le conseil est autorisé à s'engager en dehors des limites territoriales de la ville, même lorsque celles-ci profitent manifestement aux citoyens. Ces activités comprennent la participation à des projets de travaux publics avec d'autres municipalités (art. 188) et l'acquisition de biens nécessaires à la réalisation des objets de la ville (art. 190).

L'intimée s'est fondée sur plusieurs autres dispositions de la Charte de Vancouver pour justifier les résolutions. L'article 137 habilité la ville à s'engager dans des entreprises commerciales ou industrielles. L'article 190 habilité le conseil à acquérir les biens meubles nécessaires à la réalisation des objets de la ville. L'article 199 permet au conseil d'*[TRADUCTION]* «accomplir toute chose accessoire ou favorable à l'exercice [des] pouvoirs [qui lui sont attribués]». Ces articles sont des dispositions générales qui figurent dans la plupart sinon dans la totalité des lois municipales et ils doivent être interprétés sous réserve des restrictions imposées par l'objet de la loi prise dans son

cannot extend to include the imposition of a boycott based on matters external to the interests of the citizens of the municipality.

This conclusion is supported by the decision in *R. v. Lewisham London Borough Council, ex parte Shell UK Ltd., supra*. In a situation very similar to the present one, the Borough Council decided to boycott Shell's products so as to pressure the company to divest from South Africa. The court held that one improper purpose (the desire to interfere with Shell's lawful trade with South Africa and to encourage a general boycott of Shell's business) required the decision to be quashed, despite there having been a second, proper purpose of a desire to foster better race relations in the borough. The respondent seeks to distinguish the case on the grounds that in England, there is no distinction between a borough's exercise of its regulatory versus its corporate powers as there is in Canada. As discussed earlier, I do not think that this distinction is meritorious when assessing whether a municipality acted for a purpose within its jurisdiction. I find this case to be highly persuasive. I recognize that the laws relating to municipal authority under Canadian law are different in some respects from the law governing boroughs in the United Kingdom, and thus this Court must be cautious in accepting any conclusion based on such difference. However, I am inclined to follow its very persuasive reasoning in determining whether the City's extraterritorial purpose to influence the South African political situation is impermissible and extraneous to the power of a municipality. This is especially so, given the parallel factual situations in the two cases. The respondent placed some reliance on one aspect of the decision in *Lewisham*, which held, *inter alia*, that one of the purposes of the policy adopted by the borough was to promote race relations and that this was a lawful purpose for the borough to pursue. This finding does not assist the respondent as this aspect of the policy was expressly authorized by s. 71 of the *Race Relations*

ensemble. Tous pouvoirs qui découlent implicitement de la formulation générale de ces dispositions doivent se limiter à des objets municipaux et ne peuvent aller jusqu'à inclure l'imposition d'un boycott fondée sur des motifs étrangers aux intérêts des citoyens.

Cette conclusion s'appuie sur la décision *R. c. Lewisham London Borough Council, ex parte Shell UK Ltd.*, précitée. Dans des circonstances très semblables à celles de l'espèce, le conseil municipal avait décidé de boycotter les produits Shell afin de contraindre la société à se départir de ses investissements en Afrique du Sud. La cour a jugé qu'en raison du caractère illégitime de l'un des objectifs poursuivis (le désir d'intervenir dans les rapports commerciaux licites de Shell avec l'Afrique du Sud et d'encourager le boycott général de l'entreprise), la décision devait être annulée malgré l'existence d'un second objectif, légitime celui-là, qui était d'améliorer les relations interraciales dans la municipalité. L'intimée cherche à établir une distinction d'avec cette affaire pour le motif qu'en Angleterre, contrairement à ce qui se passe au Canada, on ne fait pas de différence entre l'exercice des pouvoirs réglementaires d'une municipalité et l'exercice des pouvoirs qu'elle possède en sa qualité de personne morale. Comme je l'ai déjà dit, je ne crois pas qu'une telle distinction soit valable lorsqu'il s'agit de déterminer si une municipalité a agi à une fin relevant de sa compétence. À mon avis, cette décision est très convaincante. Je reconnais qu'en droit canadien les lois municipales habilitantes diffèrent, à certains égards, du droit qui régit les municipalités du Royaume-Uni, et que notre Cour doit faire preuve de prudence avant d'accepter toute conclusion fondée sur une telle différence. Pour décider si l'objectif extraterritorial de la ville d'influencer la situation politique en Afrique du Sud est illégitime et étranger à la compétence d'une municipalité, je suis toutefois porté à suivre son raisonnement très persuasif, compte tenu particulièrement de l'analogie entre les deux situations factuelles en présence. L'intimée s'est fondée jusqu'à un certain point sur un aspect de la décision *Lewisham* où l'on a conclu notamment que l'un des objets de la politique adoptée par la municipalité était de promouvoir les relations

*Act 1976 (U.K.), 1976, c. 74,* which provided as follows:

... to make appropriate arrangements with a view to securing that their various functions are carried out with due regard to the need —

- (a) to eliminate unlawful racial discrimination; and
- (b) to promote equality of opportunity, and good relations, between persons of different racial groups.

In summary on this point, applying the principles enunciated above, I have concluded, as did the trial judge, that the purpose of the Resolutions is to affect matters beyond the boundaries of the City without any identifiable benefit to its inhabitants. This is a purpose that is neither expressly nor impliedly authorized by the *Vancouver Charter* and is unrelated to the carrying into effect of the intent and purpose of the *Vancouver Charter*.

#### *Discrimination*

The conclusion that I have reached as to the absence of a municipal purpose is sufficient to dispose of this appeal, but, had I found such a purpose, I would affirm the decision of the trial judge on the second ground. In my view the Resolutions constitute unauthorized discrimination. The respondent has conceded that the Resolutions are intended to discriminate against the appellant and the only issue is whether such discrimination is authorized by the enabling legislation.

The Resolutions of the City of Vancouver are discriminatory in two ways. First, they discriminate against corporations which do business in South Africa and, second, against Shell *vis-à-vis* Chevron and *vis-à-vis* other corporations which also do business in South Africa. The trial judge made the following finding (at p. 347):

interraciales, et que c'était là un objet que la municipalité pouvait licitement poursuivre. Cette conclusion n'est d'aucun secours à l'intimée puisque cet aspect de la politique en cause était expressément autorisé par l'art. 71 de la *Race Relations Act 1976 (R.-U.)*, 1976, ch. 74, qui prévoyait ce qui suit:

[TRADUCTION] ... à prendre les dispositions appropriées pour assurer qu'elles exercent leurs diverses fonctions en tenant dûment compte de la nécessité —

- a) d'éliminer la discrimination raciale et
- b) de promouvoir l'égalité des chances et les bonnes relations entre les personnes appartenant à différents groupes raciaux.

En résumé, sur ce point, après avoir appliqué les principes énoncés ci-dessus, j'ai conclu, à l'instar du juge de première instance, que les résolutions ont pour objet d'exercer une influence à l'extérieur des limites de la ville et ne comportent aucun bénéfice précis pour ses citoyens. Il s'agit d'un objet qui n'est autorisé ni expressément ni implicitement par la Charte de Vancouver et qui n'est pas lié à la réalisation de l'intention et de l'objet de cette charte.

#### *Discrimination*

La conclusion que j'ai tirée au sujet de l'absence d'objet municipal est suffisante pour trancher le présent pourvoi. Toutefois, si j'avais conclu à l'existence d'un tel objet, je confirmerais la décision du juge de première instance relativement au second moyen. J'estime que les résolutions constituent de la discrimination non autorisée. L'intimée a reconnu que les résolutions ont pour objet de traiter l'appelante de façon discriminatoire et il s'agit seulement de savoir si la loi habilitante permet cette discrimination.

Les résolutions de la ville de Vancouver sont discriminatoires de deux façons. Elles sont discriminatoires d'abord envers les sociétés qui font affaire en Afrique du Sud et, ensuite, envers Shell par rapport à Chevron et à d'autres sociétés qui font également affaire en Afrique du Sud. Le juge de première instance formule la conclusion suivante, à la p. 347:

The city of Vancouver purchases approximately \$1.4 million of petroleum products each year. One of the companies from which the city purchases is Chevron Canada Limited which through one of its subsidiaries also does business with South Africa. Shell was picked on as a symbol, and it is clear from the minutes of the council meeting that council realized that they were discriminating against Shell because it has business connections with South Africa's apartheid regime. It is clear that the council was motivated by a desire to make a symbolic gesture against international companies with business links in South Africa.

The trial judge noted that the respondent conceded at trial that the Resolutions discriminate against the appellant, but maintained that there existed no statutory bar to such discrimination in the municipality's business dealings and thus the Resolutions remained lawful. The Court has recently addressed itself to a similar issue in *R. v. Sharma, supra*. Iacobucci J., for the Court, stated at pp. 667-68:

I agree with Arbour J.A. that this case is governed by the decision of this Court in *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc., supra*, with respect to the discrimination in the by-law scheme. In that case, the Court held that the power to pass municipal by-laws does not entail that of enacting discriminatory provisions (*i.e.*, of drawing a distinction) unless in effect the enabling legislation authorizes such discriminatory treatment. See also Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations* (2nd ed. 1971), at pp. 406.3-406.4:

It is a fundamental principle of municipal law that by-laws must affect equally all those who come within the ambit of the enabling enactment. Municipal legislation must be impartial in its operation and must not discriminate so as to show favouritism to one or more classes of citizens. Any by-law violating this principle so that all the inhabitants are not placed in the same position regarding matters affected by it is illegal.

The general principle does not apply where the enabling statute clearly specifies that certain persons or things may be excepted from its operation or expressly authorizes some form of discrimination.

[TRADUCTION] La municipalité de Vancouver achète chaque année pour environ 1,4 million de dollars de produits pétroliers. L'un de ses fournisseurs est Chevron Canada Limited, laquelle fait également affaire avec l'Afrique du Sud par l'entremise d'une filiale. Shell a été choisie à titre de symbole et il ressort clairement du procès-verbal de la réunion du conseil que ce dernier était conscient d'agir de façon discriminatoire envers Shell parce que celle-ci a des liens commerciaux avec le régime d'apartheid de l'Afrique du Sud. Il ne fait pas de doute que le conseil était animé du désir d'accomplir un geste symbolique contre les sociétés internationales qui ont des liens commerciaux en Afrique du Sud.

Le juge de première instance a souligné que l'intimée avait reconnu, au procès, que les résolutions étaient discriminatoires envers l'appelante, mais qu'elle avait fait valoir que la loi n'interdisait pas à la municipalité d'établir ce genre de distinctions dans la poursuite de ses relations d'affaires et que les résolutions demeuraient donc légales. La Cour a récemment abordé une question similaire dans l'arrêt *R. c. Sharma*, précité. Le juge Iacobucci affirme, au nom de la Cour, aux pp. 667 et 668:

Je conviens avec le juge Arbour que la présente affaire est régie par l'arrêt de notre Cour *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, précité, en ce qui concerne la discrimination dans le régime de réglementation. Dans cet arrêt, la Cour a statué que le pouvoir d'adopter des règlements municipaux n'emportait pas celui d'édicter des dispositions discriminatoires (*c.-à-d.* d'établir une distinction) à moins que la loi habilitante ne permette effectivement un tel traitement discriminatoire. Voir également Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations*. (2<sup>e</sup> éd. 1971), aux pp. 406.3 et 406.4:

[TRADUCTION] C'est un principe fondamental en droit municipal que les règlements doivent toucher également tous ceux qui sont visés par le texte habilitant. Le règlement municipal doit être impartial dans son application et ne doit pas faire de distinction de manière à montrer un certain favoritisme envers une ou plusieurs catégories de citoyens. Tout règlement qui viole ce principe de telle sorte que les citoyens ne se trouvent pas tous dans la même situation en ce qui concerne les questions qu'il touche est illégal.

Ce principe général ne s'applique pas lorsque la loi habilitante précise clairement que certaines personnes ou choses peuvent être soustraites à son application ou permet expressément une certaine forme de discrimination.

Further on in the judgment, it was stated (at p. 668) that:

... the general reasonableness or rationality of the distinction is not at issue: discrimination can only occur where the enabling legislation specifically so provides or where the discrimination is a necessary incident to exercising the power delegated by the province (*Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc.*, *supra*, at pp. 404-6).

In *Sharma*, a conviction under a by-law prohibiting free-standing street vendors found to be unlawful was set aside and an acquittal was entered.

In dealing with this issue, Southin J.A. in the Court of Appeal was of the view that the approach taken in respect of the first point also applied to the discrimination point. On this approach, there being nothing in the legislation prohibiting the Resolutions, they were valid. With respect, this approach is directly at variance with the decision of this Court in *Sharma, supra*, and the authorities referred to therein. The appropriate question is whether discrimination is expressly or impliedly authorized. The relevant sections to which I have already referred are ss. 137, 189, 190 and 199 of the *Vancouver Charter*. They authorize the municipality to engage in business undertakings, to acquire property, real and personal, required for the purposes of the City, to provide for good rule and government, and to do all such things as are incidental or conducive to the specified powers. Obviously in carrying on the business of the City or acquiring property from suppliers or vendors, the City must make choices that can be said to discriminate. Discrimination for commercial or business reasons is a power that is incidental to the powers to carry on business or acquire property. These activities could not be carried on without this power. Different considerations apply to discrimination for non-commercial, non-business reasons that are not grounded in promoting the health, safety or welfare of the inhabitants of the City. It cannot be said that considerations relating to the political policy of a foreign state are so essential to the exercise of enumerated powers as to be implied. Accordingly, ss. 137 and 190 do not assist

Un peu plus loin, le juge affirme, à la p. 668, que:

... le caractère raisonnable ou rationnel général de la distinction n'est pas en cause: il ne saurait y avoir de discrimination que si la loi habilitante le prévoit précisément ou si la discrimination est nécessairement accessoire à l'exercice du pouvoir délégué par la province (*Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc.*, précité, aux pp. 404 à 406).

Dans l'arrêt *Sharma*, la Cour avait jugé illégale et annulé une condamnation prononcée en application d'un règlement municipal interdisant la vente par vendeurs ambulants indépendants et avait inscrit un verdict d'acquittement.

En examinant cette question, le juge Southin de la Cour d'appel a exprimé l'avis que le point de vue adopté à l'égard de la première question s'appliquait également à la question de la discrimination. Selon ce point de vue, les résolutions étaient valides parce que rien dans la loi n'en interdisait l'adoption. En toute déférence, ce point de vue va directement à l'encontre de l'arrêt de notre Cour *Sharma*, précité, et de la doctrine et de la jurisprudence qui y sont mentionnées. Ce qu'il faut se demander c'est si la discrimination est expressément ou implicitement autorisée. Les articles pertinents, que j'ai déjà mentionnés, sont les art. 137, 189, 190 et 199 de la Charte de Vancouver. Ils autorisent la ville à s'engager dans des entreprises commerciales, à acquérir les biens meubles et immeubles nécessaires à la réalisation de ses objets, à pourvoir au bon gouvernement et à accomplir toute chose nécessaire ou favorable à l'exercice des pouvoirs spécifiés. Il va sans dire que dans la conduite de ses affaires et dans l'achat de biens auprès de fournisseurs ou de vendeurs, la ville doit faire des choix pouvant être considérés comme discriminatoires. Le pouvoir d'établir des distinctions pour des motifs commerciaux ou d'affaires est accessoire aux pouvoirs d'exploiter une entreprise ou d'acquérir des biens. Sans ce pouvoir, il serait impossible d'exercer ces activités. Des considérations différentes s'appliquent à la discrimination fondée sur des motifs autres que commerciaux ou d'affaires qui ne visent pas la promotion de la santé, de la sécurité ou du bien-être des citoyens. On ne saurait dire que des consi-

the appellant. Sections 189 and 199 are general enabling sections which do not expressly or by implication authorize discrimination of the kind in question. As I explained, in dealing with impermissible purpose these sections must be applied having regard to the purpose of the enabling statute to confer power in furtherance of municipal purposes.

déclarations relatives à la politique d'un État étranger sont si essentielles à l'exercice de pouvoirs énumérés qu'elles sont implicites. Les articles 137 et 190 ne sont donc d'aucun secours à l'appelante. *a* Les articles 189 et 199 sont des dispositions habilitantes générales qui n'autorisent ni expressément ni implicitement le genre de discrimination en question. Comme je l'ai expliqué, lorsqu'il est question d'un objet illégitime, ces dispositions doivent être appliquées en tenant compte du but de la loi habilitante de conférer les pouvoirs nécessaires à la réalisation des objets municipaux.

Finally, reliance was placed on *Hignell v. City of Winnipeg*, [1933] 3 W.W.R. 193 (Man. K.B.). In that case, the Manitoba King's Bench refused to interfere with the city's decision to discriminate and to award contracts only to union shop employers on the grounds that such a decision was within the municipality's jurisdiction. In distinguishing this Manitoba case, Maczko J. agreed that the aldermen of Winnipeg were entitled to show concern for wages paid within the city or for maintaining good relations with trade unions, but held that the considerations behind the present Resolutions were not relevant to the business of the City of Vancouver. It is sufficient to say that that case is wholly distinguishable from the present situation given the "extraterritorial" purpose here to influence the international political situation.

*b* Enfin, on a invoqué la décision *Hignell c. City of Winnipeg*, [1933] 3 W.W.R. 193 (B.R. Man.). Dans cette affaire, la Cour du Banc du Roi du Manitoba avait refusé de modifier la décision de la ville d'adopter une conduite discriminatoire et de *c* n'accorder des contrats qu'aux employeurs dont les employés étaient syndiqués, en déclarant que la municipalité avait le pouvoir de prendre cette décision. En faisant une distinction d'avec cette affaire manitobaine, le juge Maczko a convenu que les conseillers municipaux de Winnipeg étaient en droit de se soucier des salaires payés dans la ville ou de maintenir des relations harmonieuses avec les syndicats, mais il a conclu que les considérations qui sous-tendent les présentes résolutions n'avaient rien à voir avec les affaires de la ville de *d* Vancouver. Il suffit de dire qu'il est tout à fait possible de distinguer cette affaire d'avec la présente situation étant donné l'existence ici de l'objet *e* «extraterritorial» d'influencer la situation politique internationale.

In my opinion, not only is discrimination of the kind involved in this case not authorized by the *Vancouver Charter*, but, arguably, it is prohibited by s. 153, which provides:

*h* Selon moi, non seulement le genre de discrimination dont il est question en l'espèce n'est pas autorisé par la Charte de Vancouver, mais encore, pourraient-on soutenir, il est interdit par l'art. 153 qui est ainsi rédigé:

**153.** Except as otherwise provided by this or some other Act, the Council shall not have the power to grant to any person any special rights, franchise, privilege, immunity, or exception beyond such as all others in the like case are entitled to, unless the granting of the same has been authorized by a by-law requiring the assent of the electors.

*i* [TRADUCTION] **153.** Sauf dispositions contraires de la présente loi ou de toute autre loi, le conseil ne peut accorder à quelqu'un des droits, priviléges, immunités ou exemptions particuliers en plus de ceux auxquels a droit toute autre personne qui se trouve dans la même situation, à moins qu'une autorisation en ce sens n'ait été obtenue par voie de règlement requérant l'assentiment des électeurs.

The appellant argues that this section bans the Council from singling Shell out absent any plebiscite. The Court of Appeal gave this short shrift in their supplementary reasons (at p. 287), stating that the section "contemplates such things as an exclusive right to carry on a particular business within the City. It has nothing to do with what the City did here."

L'appelante soutient que cet article interdit au conseil de prendre Shell à partie sans avoir consulté la population. La Cour d'appel a mis fin sommairement à cet argument dans ses motifs supplémentaires (à la p. 287), en déclarant que l'article [TRA-DUCTION] «prévoit des choses comme le droit exclusif d'exploiter une entreprise donnée dans la ville. Il n'a rien à voir avec ce que la ville a fait en l'espèce».

I am not convinced that the section is deserving of such a narrow application. Even if the section is limited to granting exclusive rights to do business, it may be triggered by the Resolutions since their effect is to grant to other oil companies the power to do business with the City to the exclusion of Shell. The Resolutions are framed as prohibitions on doing business with Shell but they do indirectly have the effect of granting to some persons rights and privileges not enjoyed by all persons "in the like case". Even if one defines the class affected as narrowly as fuel companies dealing with South Africa, the municipality is still engaged in intra-group discrimination since it was doing business with another oil company with South African ties.

Je ne suis pas convaincu que cet article mérite d'être appliqué de façon aussi stricte. Même s'il ne faisait qu'accorder des droits exclusifs de faire des affaires, les résolutions pourraient en déclencher l'application puisqu'elles ont pour effet d'accorder à d'autres sociétés pétrolières, à l'exclusion de Shell, l'autorisation de faire affaire avec la ville. Ces résolutions se présentent sous forme d'interdictions de traiter avec Shell, mais elles ont indirectement pour effet d'accorder à certaines personnes des droits et des priviléges dont ne jouissent pas toutes les personnes «dans la même situation». Même en restreignant la catégorie touchée à celle des sociétés pétrolières qui traitent avec l'Afrique du Sud, la municipalité est encore coupable de discrimination à l'intérieur de cette catégorie, puisqu'elle fait affaire avec une autre pétrolière ayant des liens avec l'Afrique du Sud.

One could argue that the Resolutions in no way grant a privilege to do business and so s. 153 is not triggered. At most, the Resolutions deprive Shell of a privilege. However, such a distinction, between empowering and prohibitory enactments, would appear to be somewhat artificial and was not accepted by the British Columbia Supreme Court in *Re Gulf Canada Ltd. and City of Vancouver* (1981), 130 D.L.R. (3d) 146, which held that discrimination within a group (of service station companies) is not permitted even if that discrimination is effected by not granting a licence to one company.

On pourrait prétendre que les résolutions n'accordent aucun privilège de faire des affaires et que l'application de l'art. 153 n'est pas déclenchée. Elles ne font tout au plus que priver Shell d'un privilège. Cependant, une telle distinction entre des dispositions habilitantes et prohibitives semblerait quelque peu artificielle et n'a pas été retenue par la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans *Re Gulf Canada Ltd. and City of Vancouver* (1981), 130 D.L.R. (3d) 146, où l'on a conclu que la discrimination au sein d'un groupe (de sociétés exploitant des stations-service) est interdite même si elle résulte de la non-délivrance d'un permis à une société.

It is not necessary to express any final conclusion on this question inasmuch as I have found that the Resolutions are not expressly or impliedly authorized by the *Vancouver Charter*.

Il n'est pas nécessaire de formuler une conclusion finale sur cette question puisque j'ai jugé que la Charte de Vancouver n'autorise ni expressément ni implicitement l'adoption des résolutions.

Disposition

In view of the conclusions I have reached, it is unnecessary to deal with the constitutional questions. I would allow the appeal, set aside the judgment of the Court of Appeal and restore the judgment at trial, with costs to the appellant both here and in the Court of Appeal.

Dispositif

Compte tenu des conclusions auxquelles je suis arrivé, il n'est pas nécessaire de statuer sur les questions constitutionnelles. Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer l'arrêt de la Cour d'appel et de rétablir la décision de première instance, en accordant à l'appelante ses dépens tant devant notre Cour que devant la Cour d'appel.

*Appeal allowed, LAMER C.J. and L'HEUREUX-DUBÉ, GONTIER and McLACHLIN JJ. dissenting.*

*Solicitors for the appellant: Clark, Wilson, Vancouver.*

*Solicitor for the respondent: The City of Vancouver Law Department, Vancouver.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: John C. Tait, Ottawa.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: M. David Lepofsky, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Françoise Saint-Martin, Ste-Foy.*

*Procureurs de l'appelante: Clark, Wilson, Vancouver.*

*Procureur de l'intimée: Le contentieux de la ville de Vancouver, Vancouver.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada: John C. Tait, Ottawa.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: M. David Lepofsky, Toronto.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec: Françoise Saint-Martin, Ste-Foy.*