

Old St. Boniface Residents Association Inc.
Appellant

v.

**The City of Winnipeg and the St.
Boniface-St. Vital Community Committee**
Respondents

INDEXED AS: OLD ST. BONIFACE RESIDENTS ASSN. INC.
v. WINNIPEG (CITY)

File No. 21428.

1990: May 1; 1990: December 20.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
MANITOBA

Municipal law — Municipal corporations — Applications for zoning by-laws — Bias or apprehended bias — Municipal councillor supporting rezoning application in private and subsequently voting in favour of it without revealing prior involvement — Whether councillor's conduct raised a reasonable apprehension of bias.

Municipal law — Planning — Official plan — Effect — City and district plans providing for residential development and park — Rezoning permitting condominium development — Whether proposed development conflicted with plans — City of Winnipeg Act, S.M. 1971, c. 105, ss. 599, 609.

Municipal law — Zoning — Amendment — Procedure — Applicant for rezoning negotiating with municipality to purchase municipal lands and streets to be closed — Municipality approving sale to applicant before rezoning passed — Whether rezoning proper — City of Winnipeg Act, S.M. 1971, c. 105, s. 609(1).

Municipal law — Zoning by-laws — Validity — Rezoning application brought by intended purchaser of municipal land's without city's authorization — Whether rezoning by-law invalid for failure to comply with statute and procedure — City of Winnipeg Act, S.M. 1971, c. 105, s. 609(1).

**L'Association des résidents du Vieux
St-Boniface Inc. Appelante**

c.

**a La ville de Winnipeg et le comité municipal
de St-Boniface-St-Vital Intimés**

RÉPERTORIÉ: ASSOC. DES RÉSIDENTS DU VIEUX
b ST-BONIFACE INC. c. WINNIPEG (VILLE)

N° du greffe: 21428.

1990: 1^{er} mai; 1990: 20 décembre.

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

d EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU MANITOBA

Droit municipal — Municipalités — Demandes de règlements de zonage — Partialité ou crainte de partialité — Un conseiller municipal a appuyé en privé une demande de modification de zonage et a subséquemment voté en faveur de la demande sans révéler sa participation antérieure — La conduite du conseiller soulève-t-elle une crainte raisonnable de partialité?

f Droit municipal — Urbanisme — Plan officiel — Effet — Aménagement résidentiel et parc prévus dans les plans de la ville et du district — Nouveau zonage permettant l'aménagement de condominiums — L'aménagement proposé contrevient-il aux plans? — City of Winnipeg Act, S.M. 1971, ch. 105, art. 599, 609.

g Droit municipal — Zonage — Modification — Procédure — L'auteur d'une demande de modification de zonage négocie avec la municipalité l'acquisition de biens-fonds municipaux et de rues destinées à être fermées — Vente au requérant approuvée par la municipalité avant l'adoption du nouveau zonage — Régularité du nouveau zonage — City of Winnipeg Act, S.M. 1971, ch. 105, art. 609(1).

i Droit municipal — Règlements de zonage — Validité — Demande de modification de zonage présentée par l'acquéreur prévu de biens-fonds municipaux sans autorisation de la ville — Le règlement portant modification de zonage est-il invalide pour cause de non-respect de la loi et de la procédure? — City of Winnipeg Act, S.M. 1971, ch. 105, art. 609(1).

* Chief Justice at the time of hearing.

** Chief Justice at the time of judgment.

Winnipeg approved a proposed land development in Old St. Boniface, and adopted the recommendations of the Finance Committee, the Community Committee, the Planning and Community Services Committee and, ultimately, City Council that the land in question be rezoned to permit the erection of two condominium towers, that certain streets be closed and that the streets, together with other city-owned land, be sold to the developer. Prior to public hearings before the Community Committee on the application for rezoning submitted by the intended purchaser of the lands, a municipal councillor had been personally involved in the planning of the proposed development and had appeared as advocate in support of the application at in camera private meetings of the Finance Committee. An election intervened during the period between public meetings in which the councillor took part, and he was re-elected. At the public meetings, he did not disclose his earlier involvement with the application.

Before the re-zoning by-law was passed, the appellant attacked the process by way of originating motion filed in the Court of Queen's Bench. The motions judge quashed the Committee's decision, prohibited the passing of the rezoning by-law, and adjourned the appellant's application to quash the street-closing by-law. The City was further prohibited from implementing or acting upon the street-closing by-law until further ordered by the court. The respondents' appeal to the Court of Appeal for Manitoba was allowed and the appellant's cross-appeal concerning the street-closing by-law was dismissed.

The issues raised in this appeal are: (1) whether the municipal councillor was disqualified by reason of bias from participating in the proceedings of the Community Committee; (2) whether the application for rezoning, which was made by someone other than the owner of the subject land, complied with s. 609(1) of the *City of Winnipeg Act*; (3) whether the zoning by-law failed to comply with the Greater Winnipeg development plan ("Plan Winnipeg"); and (4) whether the Community Committee acted in bad faith or in violation of a reasonable expectation of consultation.

Held (La Forest, L'Heureux-Dubé and Cory JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Dickson C.J. and Wilson, Sopinka, Gonthier and McLachlin JJ.: *Wiswell v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg* was distinguished. A flexible approach based on the context is now taken with respect to the test to be applied for disqualifying bias. Here, it

Winnipeg a approuvé un projet d'aménagement immobilier dans le Vieux St-Boniface et a adopté les recommandations du comité des finances, du comité municipal, du comité de l'urbanisme et des services communautaires et, finalement, du conseil municipal que les biens-fonds en question fassent l'objet d'un nouveau zonage de façon à permettre la construction de deux tours de condominiums, que certaines rues soient fermées et que les rues ainsi que d'autres biens-fonds appartenant à la ville soient vendus au promoteur. Avant que des audiences publiques soient tenues devant le comité municipal relativement à la demande de modification de zonage présentée par l'acquéreur prévu des biens-fonds, un conseiller municipal avait participé personnellement à la planification du projet d'aménagement et avait appuyé la demande dans des réunions à huis clos et privées du comité des finances. Durant la période comprise entre les réunions publiques, il y a eu une élection à laquelle le conseiller a participé et où il a été réélu. Lors des réunions publiques, il n'a pas révélé sa participation antérieure relativement à la demande.

Avant l'adoption du nouveau règlement de zonage, l'appelante a attaqué cette façon de procéder par voie d'avis de requête introductive d'instance déposé auprès de la Cour du Banc de la Reine. Le juge des requêtes a annulé la décision du comité, interdit l'adoption du règlement portant modification de zonage et ajourné l'audition de la demande de l'appelante visant l'annulation du règlement portant fermeture de rues. De plus, il a interdit à la ville d'appliquer ou d'utiliser le règlement de fermeture de rues jusqu'à nouvel ordre de la cour. La Cour d'appel du Manitoba a accueilli l'appel des intimés et rejeté l'appel incident de l'appelante relativement au règlement portant fermeture de rues.

Les questions soulevées dans ce pourvoi sont de savoir (1) si le conseiller municipal était, pour cause de partialité, inhabile à participer aux procédures du comité municipal, (2) si la demande de modification de zonage, présentée par une autre personne que le propriétaire du bien-fonds visé, est conforme au par. 609(1) de la *City of Winnipeg Act*, (3) si le règlement de zonage est conforme au plan directeur de la ville de Winnipeg (le «plan de la ville de Winnipeg»), et (4) si le comité municipal a agi de mauvaise foi ou sans respecter une expectative raisonnable de consultation.

Arrêt (les juges La Forest, L'Heureux-Dubé et Cory sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

*Le juge en chef Dickson et les juges Wilson, Sopinka, Gonthier et McLachlin: Une distinction est faite d'avec l'arrêt *Wiswell v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*. Il convient d'adopter une approche souple fondée sur le contexte en ce qui concerne le critère à*

would not be appropriate to apply the test of a reasonable apprehension of pre-judgment with full vigour simply because of the councillor's appearance as advocate for the development proposal before the Finance Committee. The Legislature could not have intended that the rule requiring a tribunal to be free of an appearance of bias apply to members of Council with the same force as in the case of other tribunals whose character and functions more closely resemble those of a court. Some degree of prejudgment is inherent in the role of a municipal councillor. Nor, however, could the Legislature have intended that there be a hearing before a body which has already made an irreversible decision.

The applicable test is that objectors or supporters be heard by members of Council who are capable of persuasion. This test is consistent with the functions of a municipal councillor and enables him or her to carry out the political and legislative duties entrusted to the councillor. The party alleging disqualifying prejudgment must establish that any representations at variance with the adopted view would be futile. Statements by individual members of Council, while they may give rise to an appearance of bias, will not satisfy the test unless the court concludes that they are the expression of a final opinion on the matter.

On the other hand, there is nothing inherent in the councillors' hybrid functions that would make it mandatory or desirable to excuse them from the requirement that they refrain from dealing with matters in respect of which they have either a personal or other interest. Where such an interest is found, both at common law and by statute, a member of Council is disqualified if the interest is so related to the exercise of public duty that a reasonably well-informed person would conclude that it might influence the exercise of that duty. The motions judge erred in applying the reasonable apprehension of bias test once he had found that the councillor whose impartiality was in question had no personal interest in the development, either pecuniary or by reason of a relationship with the developer.

Per Lamer C.J.: The reasons of La Forest J. in *Save Richmond Farmland Society v. Richmond (Township)* were agreed with. Applying his test to the facts of this case, the appeal should be dismissed.

On the issue of conformity with Plan Winnipeg, the reasons of Sopinka J. were agreed with.

appliquer pour conclure à l'inhabitabilité pour cause de partialité. Il ne serait pas approprié en l'espèce d'appliquer le critère d'une crainte raisonnable de préjugé dans toute sa rigueur simplement parce que le conseiller a défendu le projet d'aménagement devant le comité des finances. Le législateur ne peut pas avoir voulu que la règle qui exige qu'un tribunal soit exempt de toute apparence de partialité s'applique aux membres d'un conseil municipal avec la même rigueur qu'à d'autres tribunaux administratifs dont le caractère et les fonctions ressemblent davantage à ceux d'une cour de justice. Un certain degré de préjugé est inhérent au rôle de conseiller municipal. Le législateur ne pouvait cependant pas non plus avoir voulu d'une audience devant un organisme qui a déjà pris une décision irrévocable.

c Le critère applicable est que les tenants de l'un ou l'autre point de vue doivent être entendus par des membres du conseil qu'il est possible de convaincre. Ce critère est compatible avec les fonctions d'un conseiller municipal et lui permet de remplir ses fonctions politiques et législatives. La partie qui allègue l'existence d'un préjugé qui rend inhabile doit établir qu'il ne servirait à rien de présenter des arguments contredisant le point de vue adopté. Bien qu'elles puissent créer une apparence de partialité, les déclarations de conseillers individuels ne satisfont au critère que si la cour conclut qu'elles sont l'expression d'une opinion finale sur la question.

f Par contre, il n'y a rien d'inherent aux fonctions hybrides des conseillers qui rendrait obligatoire ou souhaitable de les soustraire à l'obligation de ne pas intervenir dans des affaires dans lesquelles ils ont un intérêt personnel ou autre. Quant on conclut à l'existence d'un tel intérêt, tant en vertu de la common law que de la loi, un conseiller devient inhabile si l'intérêt est à ce point lié à l'exercice d'une fonction publique qu'une personne raisonnablement bien informée conclurait que cet intérêt risquerait d'influer sur l'exercice de la fonction en question. Le juge des requêtes a commis une erreur en appliquant le critère de la crainte raisonnable de partialité après qu'il eut conclu que le conseiller dont l'impartialité était mise en doute n'avait aucun intérêt personnel dans le projet d'aménagement, que ce soit sur le plan pecuniaire ou sur celui de ses rapports avec le promoteur.

i *Le juge en chef Lamer:* Le juge en chef souscrit aux motifs du juge La Forest dans l'affaire *Save Richmond Farmland Society c. Richmond (Canton)*. En appliquant son critère aux faits de l'espèce, on conclut au rejet du pourvoi.

j Quand à la question du respect du plan de la ville de Winnipeg, le juge en chef Lamer souscrit aux motifs du juge Sopinka.

Per La Forest, L'Heureux-Dubé and Cory JJ. (dissenting): The City was precluded from adopting the zoning by-law in question without first amending Plan Winnipeg. The zoning power of Council is constrained by the community plan, the amendment of which involves consultation with community committees and requires the entire council, rather than simply the executive policy committee, to deliberate on the plan by-law. In adopting a by-law which does not conform to the plan, Council oversteps its statutory authority.

The proposed condominium represented a derogation from Plan Winnipeg. If the City wished to permit development that conflicted with the policy of the Plan, it was first required to seek amendment to the Plan. The procedures for amendment provide for public participation at all stages of policy development and it was not open to Council to circumvent the public process by the simple passage of a zoning by-law.

Judicial review is not inappropriate in this case. The designated commissioner, who determines whether a by-law conforms to the Plan, is not independent of Council but, rather, is appointed by and may be dismissed by Council. Furthermore, there is no privative clause. It is therefore open to the courts to overturn a decision which is legally incorrect. The land in question was clearly designated as parkland on the Plan policy map and the condominium development could not be said to conform to the Plan.

Cases Cited

By Sopinka J.

Distinguished: *Wiswell v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] S.C.R. 512; **referred to:** *R. ex rel Ellerby v. Winnipeg*, [1930] 1 W.W.R. 914; *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369; *Oley and Moffatt v. Fredericton* (1984), 57 N.B.R. (2d) 361; *Re McGill and City of Brantford* (1980), 111 D.L.R. (3d) 405; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879; *Re Cadillac Development Corp. Ltd. and City of Toronto* (1973), 1 O.R. (2d) 20; *Re Blustein and Borough of North York*, [1967] 1 O.R. 604; *Re Moll and Fisher* (1979), 23 O.R. (2d) 609; *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673; *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service*, [1984] 3 All E.R. 935; *Attorney General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu*, [1983] 2 All E.R. 346; *R. v. Hull Prison Board of Visitors, ex parte St. Germain*, [1979] 1 All E.R. 701; *Re Multi-Malls Inc. and Minister of Transportation and Communications* (1976), 14 O.R. (2d)

Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé et Cory (dissidents): La ville ne pouvait pas adopter le règlement de zonage en cause sans d'abord modifier le plan de la ville de Winnipeg. Le pouvoir de zonage du conseil est limité par le plan d'urbanisme dont la modification nécessite la consultation de comités municipaux et exige que le conseil au complet, et non simplement le comité exécutif, délibère sur le règlement relatif au plan. En adoptant un règlement non conforme au plan, le conseil outre-passe le pouvoir que lui confère la Loi.

b Le projet de condominiums constitue une dérogation au plan de la ville de Winnipeg. Si la ville désirait autoriser un aménagement qui ne respectait pas la politique du plan, elle devait d'abord demander la modification du plan lui-même. Les procédures de modification prévoient la participation du public à toutes les étapes de la conception d'une politique et il n'était pas loisible au conseil de se soustraire au processus public par la simple adoption d'un règlement de zonage.

c *d* Le contrôle judiciaire n'est pas inopportun en l'espèce. Le commissaire désigné, qui détermine si un règlement est conforme au plan, n'est pas indépendant du conseil; au contraire, il est nommé et peut être démis de ses fonctions par le conseil. En outre, il n'y a aucune clause privative. Les tribunaux peuvent donc infirmer une décision qui est mauvaise du point de vue légal. Le bien-fonds en cause était clairement désigné comme parc sur la carte établie conformément à la politique du plan et on ne pouvait dire que l'aménagement de condominiums était conforme au plan.

Jurisprudence

Citée par le juge Sopinka

Distinction d'avec l'arrêt: *Wiswell v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] R.C.S. 512; arrêts mentionnés: *R. ex rel Ellerby v. Winnipeg*, [1930] 1 W.W.R. 914; *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369; *Oley and Moffatt v. Fredericton* (1984), 57 R.N.-B. (2^e) 361; *Re McGill and City of Brantford* (1980), 111 D.L.R. (3d) 405; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879; *Re Cadillac Development Corp. Ltd. and City of Toronto* (1973), 1 O.R. (2d) 20; *Re Blustein and Borough of North York*, [1967] 1 O.R. 604; *Re Moll and Fisher* (1979), 23 O.R. (2d) 609; *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673; *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service*, [1984] 3 All E.R. 935; *Attorney General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu*, [1983] 2 All E.R. 346; *R. v. Hull Prison Board of Visitors, ex parte St. Germain*, [1979] 1 All E.R. 701; *Re Multi-Malls Inc. and Minister of Transportation and Communications* (1976), 14 O.R. (2d)

49; *Re Canadian Occidental Petroleum Ltd. and District of North Vancouver* (1983), 148 D.L.R. (3d) 255; *Gaw v. Commissioner of Corrections* (1986), 2 F.T.R. 122; *Re Bruhn-Mou and College of Dental Surgeons of British Columbia* (1975), 59 D.L.R. (3d) 152; *Save Richmond Farmland Society v. Richmond (Township)*, [1990] 3 S.C.R. 1213.

By Lamer C.J.

Save Richmond Farmland Society v. Richmond (Township), [1990] 3 S.C.R. 1213.

By La Forest J.

Christie v. City of Winnipeg (1981), 16 M.P.L.R. 128.

Statutes and Regulations Cited

City of Winnipeg, By-laws 965/75, 2960/81, 3336/82, 3829/84.

City of Winnipeg Act, S.M. 1971, c. 105, ss. 1 (p. 2) "designated committee" [en. 1977, c. 64, s. 2], 2(5), 20(1)(e) [en. 1977, c. 64, s. 10], 495(3), 569(f), 597.1(1) [ad. 1977, c. 64, s. 82], 599 [am. 1974, c. 74, s. 33; 1977, c. 64, s. 84], 609(1), (2) [am. 1972, c. 93, s. 79; 1974, c. 73, s. 54; 1977, c. 64, s. 88; 1982-83-84, c. 96, s. 45], (2.1) [ad. 1974, c. 73, s. 54; am. 1975, c. 50, s. 14; 1977, c. 64, s. 88; 1982-83-84, c. 96, s. 46], 610(1) [am. 1974, c. 73, s. 57], 611(1), 612(1) [am. 1974, c. 73, s. 58; c. 74, s. 37], (2) [am. 1977, c. 64, s. 91], 614(1) [en. 1982-83-84, c. 96, s. 49, 615(1.1) [en. 1978, c. 53, s. 31; am. 1982-83-84, c. 96, s. 51], (3) [en. 1978, c. 53, s. 31; am. 1982-83-84, c. 96, s. 53], (4) [en. 1978, c. 53, s. 31].

Community Planning Act, R.S.N.B. 1973, c. C-12, s. 68.

Municipal Council Conflict of Interest Act, R.S.M. 1987, c. 255, ss. 4, 5, 8.

National Energy Board Act, R.S.C. 1970, c. N-6, s. 44.

Authors Cited

Rogers, Ian MacFee. *Canadian Law of Planning and Zoning*. Toronto: Carswells, 1990 (looseleaf).

Rogers, Ian MacFee. *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2nd ed., vol. 1. Toronto: Carswells, 1971.

APPEAL from a judgment of the Manitoba Court of Appeal (1989), 58 Man. R. (2d) 255, [1989] 4 W.W.R. 708, 43 M.P.L.R. 101, 58 D.L.R. (4th) 138, allowing the respondents' appeal from a judgment of Schwartz J. (1988), 54 Man.

and Communications (1976), 14 O.R. (2d) 49; *Re Canadian Occidental Petroleum Ltd. and District of North Vancouver* (1983), 148 D.L.R. (3d) 255; *Gaw v. Commissioner of Corrections* (1986), 2 F.T.R. 122; *Re Bruhn-Mou and College of Dental Surgeons of British Columbia* (1975), 59 D.L.R. (3d) 152; *Save Richmond Farmland Society v. Richmond (Canton)*, [1990] 3 R.C.S. 1213.

Citée par le juge en chef Lamer

^b *Save Richmond Farmland Society v. Richmond (Canton)*, [1990] 3 R.C.S. 1213.

Citée par le juge La Forest

^c *Christie v. City of Winnipeg* (1981), 16 M.P.L.R. 128.

Lois et règlements cités

City of Winnipeg Act, S.M. 1971, ch. 105, art. 1 (p. 2) «comité désigné» [ad. 1977, ch. 64, art. 2], 2(5), 20(1)e) [ad. 1977, ch. 64, art. 10], 495(3), 569f, 597.1(1) [aj. 1977, ch. 64, art. 82], 599 [mod. 1974, ch. 74, art. 33; 1977, ch. 64, art. 84], 609(1), (2) [mod. 1972, ch. 93, art. 79; 1974, ch. 73, s. 54; 1977, ch. 64, art. 88; 1982-83-84, ch. 96, art. 45], (2.1) [aj. 1974, ch. 73, art. 54; mod. 1975, ch. 50, art. 14; 1977, ch. 64, art. 88; 1982-83-84, ch. 96, art. 46], 610(1) [mod. 1974, ch. 73, art. 57], 611(1), 612(1) [mod. 1974, ch. 73, art. 58; ch. 74, art. 37], (2) [mod. 1977, ch. 64, art. 91], 614(1) [ad. 1982-83-84, ch. 96, art. 49], 615(1.1) [ad. 1978, ch. 53, art. 31; mod. 1982-83-84, ch. 96, art. 51], (3) [ad. 1978, ch. 53, art. 31; mod. 1982-83-84, ch. 96, art. 53], (4) [ad. 1978, ch. 53, art. 31].

Loi sur l'urbanisme, L.R.N.-B. 1973, ch. C-12, art. 68.

Loi sur les conflits d'intérêts au sein des conseils municipaux, L.R.M. 1987, ch. 255, art. 4, 5, 8.

Loi sur l'Office national de l'énergie, S.R.C. 1970, ch. N-6, art. 44.

Ville de Winnipeg, règlements 965/75, 2960/81, 3336/82, 3829/84.

Doctrine citée

Rogers, Ian MacFee. *Canadian Law of Planning and Zoning*. Toronto: Carswells, 1990 (feuilles mobiles).

Rogers, Ian MacFee. *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2nd ed., vol. 1. Toronto: Carswells, 1971.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Manitoba (1989), 58 Man. R. (2d) 255, [1989] 4 W.W.R. 708, 43 M.P.L.R. 101, 58 D.L.R. (4th) 138, qui a accueilli l'appel interjeté par les intimés contre un jugement du juge Schwartz (1988), 54

R. (2d) 252, 39 M.P.L.R. 271, quashing the decision of the respondent, the St. Boniface-St. Vital Community Committee, and granting *certiorari* and prohibition. Appeal dismissed, La Forest, L'Heureux-Dubé and Cory JJ. dissenting.

Arne Peltz and M. B. Nepon, for the appellant.

C. Gillespie and D. McCaffrey, Q.C., for the respondents.

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

SOPINKA J.—This appeal was heard together with *Save Richmond Farmland Society v. Richmond (Township)*, [1990] 3 S.C.R. 1213, and reasons for judgment are being released concurrently. They both raise the question of the application of the rules of natural justice or fairness to municipal councillors when they are called upon to make a decision after hearing representations from interested parties. In particular, these appeals raise the issue of the application to municipal councillors of the rule which requires a member of a tribunal to recuse himself or herself when there exists a reasonable apprehension of bias or prejudgment.

In this appeal the appellant, in addition to the issue of bias, raises the following issues: Did the City have jurisdiction to proceed with the rezoning in the absence of express written authority from all freehold owners of the proposed site? Is the zoning by-law void for non-conformity with Plan Winnipeg? Did breach of an alleged undertaking to involve the Residents Association in a redevelopment plan constitute bad faith or create a right of consultation?

Facts

The appellant is a Residents Association for the area known as Old St. Boniface. It has existed since 1977. It was incorporated in 1979 pursuant to the Neighbourhood Improvement Program, which was a federal, provincial and municipal

Man. R. (2d) 252, 39 M.P.L.R. 271, qui avait annulé une décision de l'intimé, le comité municipal de St-Boniface-St-Vital, et accordé un bref de *certiorari* et de prohibition. Pourvoi rejeté, les juges La Forest, L'Heureux-Dubé et Cory sont dissidents.

Arne Peltz et M. B. Nepon, pour l'appelante.

C. Gillespie et D. McCaffrey, c.r., pour les intimés.

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

LE JUGE SOPINKA—Le présent pourvoi et le pourvoi *Save Richmond Farmland Society c. Richmond (Canton)*, [1990] 3 R.C.S. 1213, ont été entendus ensemble et les motifs de jugement sont rendus simultanément. Ils soulèvent l'un et l'autre la question de l'application des règles de justice naturelle ou de l'équité aux conseillers municipaux appelés à prendre une décision après avoir entendu les observations des parties intéressées. Se pose en particulier dans ces pourvois la question de l'application aux conseillers municipaux de la règle imposant à un membre d'un tribunal administratif l'obligation de se récuser lorsqu'il existe une crainte raisonnable de partialité ou de préjugé.

Outre la partialité, l'appelante soulève en l'espèce les questions suivantes: la ville avait-elle compétence pour procéder à la modification du zonage sans en avoir reçu par écrit l'autorisation expresse de tous les propriétaires fonciers du site proposé? Le règlement de zonage est-il entaché de nullité pour cause de non-conformité avec le plan de la ville de Winnipeg? L'engagement qui aurait été pris de faire participer l'association des résidents à la conception d'un plan de réaménagement conférait-il à celle-ci le droit d'être consultée et la violation de cet engagement constituait-elle de la mauvaise foi?

Les faits

L'appelante est une association des résidents du secteur connu sous le nom de Vieux St-Boniface. Elle existe depuis 1977. En 1979, elle a été constituée en personne morale dans le cadre du programme d'amélioration de quartier qui était une

initiative. Since the completion of that program, the appellant has continued its involvement in area planning through consultation with the Community Committee and others.

It helps to note from the outset the distinction between planning and zoning by-laws. The *City of Winnipeg Act*, S.M. 1971, c. 105, as amended, calls for various plans of different levels of specificity. The Greater Winnipeg development plan ("Plan Winnipeg") is the most general plan, encompassing the whole City. The Act creates six "communities" within the City, and each is to have a corresponding Community Plan. The most specific plan is called an Action Area Plan. These plans are created or amended by by-law. Planning by-laws do not affect zoning, which for any given parcel of land must be established by a zoning by-law. Under the Act the various plans are to be consistent with one another, and zoning is to be consistent with the plans.

The lands at issue in this case are located across the Red River from downtown Winnipeg, in Old St. Boniface. The Red River borders the area to the north and the west. To the east is an open area called Whittier Park. To the south is the CN mainline, known as the Highline. Prior to 1976, lands immediately adjacent to the Highline were designated as a proposed rapid transit corridor. The area is somewhat isolated from the rest of St. Boniface by the Highline. In 1976 the North St. Boniface District Plan was enacted (By-law 965/75), which designated the lands north of the Highline as "proposed park area". This plan was and continues to be the Action Area Plan for North St. Boniface. Pursuant to this plan the City commenced acquiring land in the area north of the Highline.

In December 1979, the appellant initiated a review of the Action Area Plan for the purpose of having the area north of the Highline, except for the riverbank property, redesignated for residential

initiative conjointe des gouvernements fédéral, provincial et municipal. Depuis la fin de ce programme, l'appelante continue, par la consultation avec le comité municipal notamment, à participer *a* aux projets d'urbanisme pour le secteur en question.

Il est utile de souligner au départ la différence entre les règlements d'urbanisme et les règlements *b* de zonage. La *City of Winnipeg Act*, S.M. 1971, ch. 105, et ses modifications, prévoit divers plans présentant différents degrés de précision. Le plus général de ces plans est le plan directeur de la ville de Winnipeg (le «plan de la ville de Winnipeg»), *c* qui vise l'ensemble de la ville. La Loi crée dans les limites de la ville six «secteurs» devant avoir chacun son propre plan de secteur. Ce sont les plans d'action de secteur, établis ou modifiés par voie de règlement, qui sont les plus précis. Or, les règlements d'urbanisme ne touchent pas le zonage, qui, pour chaque parcelle de terrain, doit être établi par un règlement de zonage. Aux termes de la Loi, les différents plans doivent être compatibles *d* les uns avec les autres et le zonage doit être conforme à ces plans.

Les biens-fonds en cause sont situés dans le Vieux St-Boniface, en face du centre-ville de Winnipeg, de l'autre côté de la rivière Rouge. Ce secteur est bordé au nord et à l'ouest par la rivière Rouge. À l'est, il y a un secteur inoccupé appelé Whittier Park. Au sud, s'étend la voie principale du CN, que l'on appelle la Highline. Antérieurement à 1976, des terres attenantes à la Highline ont été affectées à un projet de couloir de transport rapide. Le secteur en question se trouve quelque peu isolé du reste de St-Boniface par la Highline. En 1976, on a adopté le plan du district de St-Boniface nord (règlement 965/75), qui affectait à *e* un [TRADUCTION] «projet de parc». les terres situées au nord de la Highline. Ce plan constituait alors et constitue encore le plan d'action de secteur *f* de St-Boniface nord. En exécution de ce plan, la ville a commencé à faire l'acquisition de bien-fonds dans le secteur situé au nord de la Highline.

En décembre 1979, l'appelante a amorcé une *g* révision du plan d'action de secteur en vue de faire changer l'affectation des terres se trouvant au nord de la Highline, à l'exception de celles longeant la

land use. Since 1979, it appears to have been a generally recognized goal to encourage people to live in the area north of the Highline. The conversion of then existing residential property by the City to parkland was reducing the population and number of families to a level required for a stable community base in North St. Boniface. Councillor Guy Savoie, the Municipal Councillor for the area, was involved in this review.

City By-laws 3336/82 and 3829/84 changed the planning designation to future residential use. By-law 3829/84 reclassified an area, including that at issue in this case, as residential. However, the scope and density of the residential use were not determined in that by-law. The appellant was apparently aware that a single-family designation might not provide sufficient population to justify servicing costs of a residential subdivision and that a multiple use might be necessary to meet its objectives. The appellant, however, was opposed to highrise development.

On April 9, 1986, the City passed By-law No. 2960/81, known as Plan Winnipeg, concluding a process that had been begun years earlier. It shows a portion of the disputed lands as carrying a designation of "regional park", while the balance is designated as "older residential neighbourhood".

As noted above, planning by-laws do not affect zoning. In the spring of 1986, the area north of the Highline was in a variety of parcels with various zoning designations, including M2, light industrial.

We now come to the development giving rise to these proceedings. By the summer of 1986, Tyrone Enterprises Ltd. (Tyrone) had acquired several

rivière, de manière à ce qu'elles soient destinées à l'habitation. Il semble être généralement reconnu depuis 1979 qu'il faut encourager les gens à s'installer dans le secteur situé au nord de la Highline.

a La conversion en parcs, effectuée par la ville, de terres affectées alors à l'habitation a eu pour effet de réduire la population et le nombre de familles au niveau requis pour assurer à St-Boniface nord une solide base démographique. Guy Savoie, conseiller municipal du secteur en question, a participé à cette révision.

Par suite des règlements municipaux 3336/82 et 3829/84, qui sont venus en changer l'affectation urbaniste, les terres visées devaient constituer un futur quartier résidentiel. En particulier, le règlement 3829/84 affectait à l'habitation un territoire englobant les biens-fonds en cause en l'espèce. Ce règlement ne précisait toutefois pas l'étendue ni la densité de l'aménagement aux fins d'habitation. À ce qu'il paraît, l'appelante savait que l'affectation à la construction d'habitations unifamiliales ne permettrait peut-être pas d'obtenir une population suffisante pour justifier les coûts de viabilisation d'un lotissement à usage d'habitation et que l'affectation à des usages multiples pourrait s'imposer pour assurer la réalisation de ses objectifs. L'appelante s'opposait cependant à la construction de tours.

g Le 9 avril 1986, la ville a adopté le règlement n° 2960/81, connu sous le nom de plan de la ville de Winnipeg. C'était là l'aboutissement d'un processus entamé plusieurs années auparavant. Sur le plan, une partie des biens-fonds faisant l'objet du litige figurent comme [TRADUCTION] «parc régional», tandis que le reste de ces terres sont désignées comme [TRADUCTION] «vieux quartier résidentiel».

i Comme je l'ai déjà indiqué, les règlements d'urbanisme n'ont aucune incidence sur le zonage. Au printemps de 1986, le secteur situé au nord de la Highline se composait de plusieurs terrains ayant différentes affectations de zonage, dont l'affectation M2 (industrie légère).

j Voilà qui nous amène au projet immobilier à l'origine de la présente instance. Dès l'été de 1986, Tyrone Enterprises Ltd. (Tyrone) s'était portée

adjacent parcels of land on rue Messager, in Old St. Boniface north of the Highline. The street is a block in length, running east to west. Tyrone owned most of the south side of the block. The north side is vacant, city-owned land which extends to the Red River. Tyrone intended to build two seven-storey condominiums. Its plan required consolidating its land with land it would purchase from the City, purchasing and closing certain streets, and changing existing zoning.

acquéreur de plusieurs terrains contigus situés rue Messager dans le Vieux St-Boniface au nord de la Highline. D'une longueur équivalant à la distance entre deux rues parallèles, cette rue a une orientation est-ouest.

Tyrone était propriétaire de la majeure partie du côté sud du quadrilatère. La partie nord se compose de terrains vagues appartenant à la ville, qui s'étendent jusqu'à la rivière Rouge. Tyrone projetait la construction de deux tours de condominiums de sept étages. Son plan nécessitait le regroupement de ses terrains avec des terrains qu'elle achèterait à la ville, l'acquisition et la fermeture de certaines rues et la modification du zonage existant.

En mai 1986, Tyrone a pressenti la ville relativement à l'achat des biens-fonds appartenant à cette dernière et des terrains occupés par les rues dont Tyrone envisageait la fermeture. Quelque temps avant le mois d'août 1986, des discussions ont eu lieu entre des représentants de Tyrone et des représentants de la ville, dont le conseiller Guy Savoie,

au cours desquelles la proposition a été soumise et examinée. Le 6 août, l'avocat de Tyrone a écrit à la ville, lui signalant l'intention de sa cliente de présenter une demande de modification du zonage des biens-fonds regroupés. Il a demandé à la ville une lettre autorisant Tyrone à aller de l'avant avec sa demande de modification de zonage.

Le 7 août 1986, Tyrone a présenté la demande. À ce moment-là, la ville n'avait pas encore accordé l'autorisation écrite de demander la modification du zonage des biens-fonds lui appartenant.

Le 8 août 1986, le service des levés de terrain et des biens immobiliers de la ville a déposé auprès du comité des finances un rapport résumant les discussions qui avaient eu lieu avec les représentants de Tyrone.

Il était recommandé dans ce rapport que l'on accorde à Tyrone une option sur les biens-fonds appartenant à la ville. Le rapport a été examiné au cours d'une réunion à huis clos du comité des finances tenue le 12 août 1986. En dépit du huis clos, un procès-verbal complet de la réunion a été dressé et mis à la disposition du public. Le conseiller Savoie, bien qu'il ne fût pas membre du comité des finances, a assisté à la réunion où il s'est prononcé en faveur de l'idée d'accorder à Tyrone une option d'acheter les biens-

In May 1986, Tyrone approached the City about purchasing the city-owned properties plus the land comprising intended street closures. Some time prior to August 1986, discussions took place between representatives of Tyrone and representatives of the City, including Councillor Guy Savoie, at which the proposal was presented and reviewed. On August 6, Tyrone's solicitor wrote to the City, indicating his client's intention to proceed with a rezoning application for the consolidated parcel of land. He asked for a letter from the City authorizing Tyrone to proceed with the zoning application.

On August 7, 1986, Tyrone filed the application.

There was as yet no written authorization from the City to apply for rezoning of City-owned lands.

On August 8, 1986, the Land Surveys and Real Estate Department of the City filed a report with the Finance Committee which summarized the discussions that had been held with representatives of Tyrone. It recommended that Tyrone be given an option with respect to the City-owned lands. The report came before an in camera meeting of the Finance Committee held on August 12, 1986. Although in camera, full minutes of the meeting were kept and were available to the public. Councillor Savoie, although not a member of the Finance Committee, attended and spoke in favour of granting Tyrone an option to buy the necessary lands. The Finance Committee put the matter over to its next meeting, on September 9. At that

meeting, Councillor Savoie again spoke in favour of granting the option to Tyrone. The Finance Committee approved of the option as recommended.

By letter dated September 17, 1986, the Director of the Land Surveys and Real Estate Department authorized Tyrone to proceed with the rezoning application in respect of City-owned lands, in the following terms:

Inasmuch as your client now has an interest in those City-owned properties contained within the proposed development area your client may now proceed to make application for rezoning and subdivision.

As noted above, the Act divides Winnipeg into six "communities". Rezoning applications are initially referred to the Community Committee in which the land is located. The Community Committee hears representations from interested persons, and makes a recommendation on the application. The Community Committee is composed of members of City Council who represent a ward within the community. These included Councillors Savoie, Reese and Ducharme. Councillors Reese and Ducharme were also members of the Finance Committee and had voted against the Tyrone development.

The hearing of the zoning application commenced on October 7, 1986. Councillor Savoie was one of three members of City Council present at the meeting. Tyrone's solicitor made a presentation in favour of rezoning. A representative of the appellant opposed rezoning. The application was deferred. In the meantime, on Councillor Savoie's motion, the Community Committee sought further information from the City administration on the impact of the potential development.

The next meeting was November 18, and Councillor Savoie acted as chairman. During the period

fonds nécessaires. Le comité des finances a reporté l'étude de cette question à sa réunion suivante, prévue pour le 9 septembre. Lors de cette réunion, le conseiller Savoie s'est de nouveau prononcé en faveur de l'attribution d'une option à Tyrone. Le comité des finances a approuvé l'option telle qu'elle lui avait été recommandée.

Dans une lettre en date du 17 septembre 1986, b le directeur du service des levés de terrain et des biens immobiliers a autorisé Tyrone à aller de l'avant avec la demande de modification de zonage relativement aux biens-fonds appartenant à la ville. L'autorisation est ainsi formulée:

[TRADUCTION] En autant qu'elle possède maintenant un intérêt dans les biens-fonds appartenant à la ville situés dans le secteur destiné à l'aménagement envisagé, votre cliente peut maintenant présenter une demande de modification de zonage et de lotissement.

Ainsi que je l'ai déjà fait remarquer, la Loi divise Winnipeg en six «secteurs». Les demandes de modification de zonage sont acheminées d'abord au comité municipal du secteur où se trouvent les biens-fonds en question. Le comité municipal entend les observations des intéressés et fait ensuite une recommandation concernant la demande. Il se compose des conseillers municipaux représentant un quartier compris dans le secteur. En l'occurrence, il s'agissait notamment des conseillers Savoie, Reese et Ducharme. Les conseillers Reese et Ducharme étaient également membres du comité des finances et avaient voté contre le projet immobilier de Tyrone.

L'audition de la demande de modification de zonage a débuté le 7 octobre 1986. Le conseiller Savoie était l'un des trois membres du conseil municipal présents à la réunion. L'avocat de Tyrone a exposé des arguments en faveur de la modification du zonage tandis qu'un représentant de l'appelante s'y est opposé. L'audition de la demande a été ajournée. Entre-temps, à la suite d'une requête du conseiller Savoie, le comité municipal a demandé à l'administration de la ville de plus amples renseignements sur les effets de l'aménagement éventuel.

La réunion suivante a été tenue le 18 novembre et présidée par le conseiller Savoie. Pendant la

of the adjournment, a municipal election intervened. Councillors Reese and Ducharme, who had opposed the development, were not re-elected, while Councillor Savoie, who supported it, was. There was lengthy discussion of the application and again the matter was deferred. Before the next meeting, the appellant learned that Councillor Savoie had earlier supported Tyrone's application before the Finance Committee. On December 5, 1986, the appellant wrote to Councillor Savoie, suggesting that he had committed himself in support of the project, and that he therefore should not participate in the decision with respect to zoning at the Community Committee meeting. On December 9, 1986, the Community Committee, including Councillor Savoie, approved Tyrone's application subject to the City's usual requirements, and at the same meeting approved the street-closing by-law.

The report of the Community Committee recommending the rezoning was then referred to the Committee on Planning and Community Services (the designated committee). On January 5, 1987, with the addition of further conditions, it expressed its agreement to the suggested rezoning. The Executive Policy Committee considered the proposed rezoning at a meeting held on January 14, 1987.

On January 21, 1987, the report of the Committee on Planning and Community Services, recommending the rezoning subject to conditions, came before the plenary session of City Council. After a full debate, Council gave its approval to the intended rezoning, subject to conditions, and directed the city solicitor to prepare the necessary rezoning by-law and forward it to Council "for all three readings" when the various conditions had been met.

The Committee on Finance and Administration received a report on the negotiations concerning the sale of the land, including city streets, on July 14, 1987. The Committee recommended the sale of all of the lands to Tyrone for \$152,530. This

période d'ajournement, une élection municipale a eu lieu. Les conseillers Reese et Ducharme, qui s'étaient opposés au projet, n'ont pas été réélus, tandis que le conseiller Savoie, qui l'appuyait, l'a été. La demande a été longuement discutée et l'affaire a de nouveau été ajournée. Avant la réunion suivante, l'appelante a appris que le conseiller Savoie avait auparavant appuyé la demande de Tyrone devant le comité des finances. Le 5 décembre 1986, l'appelante a écrit au conseiller Savoie pour lui dire que, comme il s'était engagé à appuyer le projet d'aménagement, il ne devrait pas participer à la prise de la décision relative au zonage lors de la réunion du comité municipal. Le 9 décembre 1986, le comité municipal, y compris le conseiller Savoie, a fait droit à la demande de Tyrone sous réserve des conditions d'usage imposées par la ville et, au cours de la même réunion, a approuvé le règlement prévoyant la fermeture de rues.

Ensuite, le rapport du comité municipal recommandant la modification du zonage a été soumis au comité de l'urbanisme et des services communautaires (le comité désigné). Le 5 janvier 1987, ce comité, après avoir ajouté des conditions, a exprimé son approbation du nouveau zonage proposé. Cette proposition de modification de zonage a alors été examinée par le comité exécutif lors d'une réunion tenue le 14 janvier 1987.

Le 21 janvier 1987, le rapport du comité de l'urbanisme et des services communautaires, qui recommandait la modification du zonage, sous réserve de certaines conditions, a été déposé lors d'une séance plénière du conseil municipal. À l'issue d'un débat exhaustif, le conseil a approuvé, sous réserve de certaines conditions, le projet de modification de zonage, et a ordonné au procureur de la ville de rédiger le règlement de modification de zonage nécessaire et de le faire tenir au conseil [TRADUCTION] «pour qu'il soit procédé aux trois lectures», une fois remplies les différentes conditions prescrites.

Le comité des finances et de l'administration a reçu le 14 juillet 1987 un rapport sur les négociations relatives à la vente des biens-fonds en question, qui comprenaient certaines rues de la ville. Le comité a recommandé que tous ces biens-fonds

recommendation went to City Council on August 19, 1987, and was approved. On August 19, 1987, the City Council also adopted the recommendation of the Committee on Works and Operations to close the streets and on October 1, 1987, the Council passed a by-law closing the streets.

This was the state of affairs when the appellant commenced these proceedings. To summarize:

1. The rezoning had been approved by the Community Committee and by the Planning and Community Services Committee, and then ultimately by City Council itself, but the rezoning by-law had not yet been passed.
2. The necessary street closings had been completed.
3. Sale of the property, both the land comprised in the closed streets and further City-owned lands, was approved, but the conveyance of these lands to Tyrone had not yet taken place.

The appellant attacked the process by way of originating notice of motion filed in the Court of Queen's Bench. It sought an order quashing the decision of the Community Committee, an order prohibiting the City from giving third reading to the proposed zoning by-law, and an order quashing the street-closing by-law. The motions judge quashed the Committee's decision, prohibited the passing of the rezoning by-law and adjourned the application to quash the street-closing by-law: (1988), 54 Man. R. (2d) 252. Further, the City was prohibited from implementing or acting upon the street-closing by-law until further order by the court. The respondents' appeal to the Court of Appeal for Manitoba was allowed and the appellant's cross-appeal concerning the street-closing by-law dismissed: (1989), 58 Man. R. (2d) 255.

soient vendus à Tyrone au prix de 152 530 \$. Cette recommandation a été examinée et approuvée par le conseil municipal le 19 août 1987. Le même jour, le conseil municipal a également adopté la recommandation du comité des travaux publics de fermer les rues et, le 1^{er} octobre 1987, le conseil a adopté un règlement en ce sens.

Voilà où en étaient les choses lorsque l'appelante a introduit la présente instance. En résumé:

1. Le nouveau zonage avait été approuvé par le comité municipal et par le comité de l'urbanisme et des services communautaires et, finalement, par le conseil municipal lui-même, mais le règlement portant modification du zonage n'avait pas encore été adopté.
2. Les fermetures de rues qui s'imposaient avaient été effectuées.
3. La vente des biens-fonds, composés des terrains occupés par les rues fermées ainsi que d'autres terrains appartenant à la ville, a été approuvée, mais la cession de ces biens-fonds à Tyrone n'avait pas encore eu lieu.

L'appelante a attaqué le processus par voie d'avis de requête introductory d'instance déposé auprès de la Cour du Banc de la Reine. Elle sollicitait une ordonnance annulant la décision du comité municipal, une ordonnance interdisant à la ville de procéder à la troisième lecture du projet de règlement de zonage ainsi qu'une ordonnance annulant le règlement prévoyant la fermeture des rues. Le juge des requêtes a annulé la décision du comité, interdit l'adoption du règlement portant modification du zonage et suspendu la demande d'annulation du règlement prévoyant la fermeture des rues: (1988), 54 Man. R. (2d) 252. En outre, la ville s'est vu interdire d'appliquer ou d'utiliser le règlement de fermeture des rues jusqu'à nouvel ordre de la cour. L'appel interjeté par les intimés devant la Cour d'appel du Manitoba a été accueilli et l'appel incident de l'appelante relativement au règlement prévoyant la fermeture des rues a été rejeté: (1989), 58 Man. R. (2d) 255.

Decisions Below

Court of Queen's Bench of Manitoba

j Les décisions des tribunaux d'instance inférieure

Cour du Banc de la Reine du Manitoba

Schwartz J. dealt with only two of the grounds argued by the appellant.

Jurisdiction to Proceed Under s. 609(1)

Section 609(1) provides that an application for rezoning shall be made by the owner of the land or a person authorized in writing by the owner. When Tyrone made its application on August 7, 1986, it did not own all of the land for which rezoning was requested.

Schwartz J. did not consider the option granted by the Finance Committee to purchase City-owned land to be legally enforceable. He rejected the City's contention that the option constituted the required authority to comply with s. 609(1). The City could have given the required written authority or could have had the Commissioner for the Environment bring a rezoning application. As to the streets, s. 495(3) of the Act confirms that title to the land on which a street is situated is vested in Her Majesty in right of the Province. Schwartz J. invoked the rule that a municipal corporation must meet strictly the statutory provisions of its enacting authority, citing principally Rogers, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2nd ed., vol. 1, at p. 379, and *R. ex rel Ellerby v. Winnipeg*, [1930] 1 W.W.R. 914 (Man. C.A.). He concluded that "Tyrone's failure to provide the written authorization of the owners of the city lands and the portions of the streets to its rezoning application is fatal to the validity of the zoning bylaw" (p. 259).

Bias

Schwartz J. then turned to the allegation of bias. He referred to *Wiswell v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] S.C.R. 512, as authority for the proposition that the "rules of natural justice apply to a rezoning application". He referred to *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369,

Le juge Schwartz n'a examiné que deux des moyens invoqués par l'appelante.

La compétence pour procéder en vertu du par. 609(1)

Le paragraphe 609(1) prévoit qu'une demande de modification de zonage doit être présentée par le propriétaire du bien-fonds visé ou par une personne qui a reçu de ce dernier l'autorisation écrite de le faire. Or, quand Tyrone a fait sa demande le 7 août 1986, elle n'était pas propriétaire de tous les biens-fonds dont elle cherchait à faire modifier le zonage.

Le juge Schwartz a tenu pour légalement non exécutoire l'option d'acheter les biens-fonds appartenant à la ville qu'avait consentie le comité des finances. Il a rejeté l'argument de la ville selon lequel l'option constituait l'autorisation requise pour se conformer au par. 609(1). La ville aurait pu donner l'autorisation écrite requise ou encore faire présenter par le commissaire à l'environnement une demande de modification de zonage. Pour ce qui est des rues, le par. 495(3) de la Loi confirme que c'est Sa Majesté du chef de la province qui détient le titre de propriété des terres occupées par une rue. Citant principalement l'ouvrage de Rogers intitulé *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2^e éd., vol. 1, à la p. 379, et la décision *R. ex rel Ellerby v. Winnipeg*, [1930] 1 W.W.R. 914 (C.A. Man.), le juge Schwartz a invoqué la règle selon laquelle une municipalité est tenue de se conformer rigoureusement aux dispositions de sa loi habilitante. Il a conclu que [TRADUCTION] «l'omission de Tyrone de produire l'autorisation écrite des propriétaires de biens-fonds dans la ville et des parties de rue visés par sa demande de modification de zonage entraîne l'invalidité du règlement de zonage» (p. 259).

La partialité

Le juge Schwartz a ensuite examiné l'allégation de partialité. Il a invoqué l'arrêt *Wiswell v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1965] R.C.S. 512, à l'appui du principe voulant que les [TRADUCTION] «règles de justice naturelle s'appliquent à une demande de modification de zonage». Il a mentionné l'arrêt *Committee for*

for the proposition that "the applicant need not prove bias but that a reasonable apprehension of bias is sufficient whether bias exists or not" (p. 260).

He noted that there "is no suggestion that Councillor Savoie did what he did for any reason other than what he believed to be the best interests of his community" and that there "is no suggestion that he had any personal interest in the success of Tyrone's application other than what he thought was his duty" (p. 260). He concluded (at pp. 260-61):

In these circumstances he ought to have disqualified himself from the role of an impartial arbitrator and declared his interest in the proceedings.

The court does not say that Councillor Savoie did not have the right or duty to assist Tyrone with its application. However, it does say that a councillor may not be both the advocate for and the judge of the application.

Such conduct, if that is what, in the opinion of the Legislature, a councillor should be permitted to do must be specifically authorized by statute.

In the absence of special legislation, the weight of authority is that Councillor Savoie ought not to have been a party to the adjudication.

The community committee recommendation cannot stand and must be quashed.

Court of Appeal for Manitoba

Huband J.A. gave the reasons of the court, O'Sullivan and Lyon JJ.A. concerning.

Bias

Huband J.A. observed that the Councillor's participation in the initial discussions between the developer and the City was to be commended and encouraged as a normal part of his duties. Persons for or against a development proposal should feel free to discuss it with their Municipal Councillor, and the Councillor should be free to express an initial reaction without running the risk of being disqualified from subsequent participation in the decision-making process.

Justice and Liberty c. Office national de l'énergie, [1978] 1 R.C.S. 369, à l'appui de la proposition suivant laquelle [TRADUCTION] «le requérant n'est pas tenu de prouver l'existence de partialité, une crainte raisonnable de partialité étant suffisante, qu'il y ait ou non partialité en fait» (p. 260).

Le juge Schwartz a fait remarquer que [TRADUCTION] «rien n'indique que les gestes du conseiller Savoie aient été motivés par autre chose que sa conviction qu'il agissait au mieux des intérêts de son secteur» et que [TRADUCTION] «rien ne permet de conclure qu'il avait dans le succès de la demande de Tyrone un autre intérêt personnel que l'accomplissement de ce qu'il concevait comme son devoir» (p. 260). Il est arrivé à la conclusion suivante (aux pp. 260 et 261):

[TRADUCTION] Dans ces circonstances, il aurait dû abandonner le rôle d'arbitre impartial et déclarer l'intérêt qu'il avait dans la procédure.

La cour ne prétend pas que le conseiller Savoie n'avait pas le droit ni l'obligation de prêter son concours à la demande de Tyrone. Elle affirme toutefois qu'un conseiller ne saurait être à la fois partisan et juge d'une demande.

Une telle conduite, à supposer que le législateur soit d'avis qu'elle devrait être permise à un conseiller, doit être expressément autorisée par une loi.

Suivant la prépondérance de la jurisprudence, en l'absence d'une disposition législative spéciale en ce sens, le conseiller Savoie n'aurait pas dû participer à la décision.

La recommandation du comité municipal ne saurait donc être retenue et doit être annulée.

Cour d'appel du Manitoba

Le juge Huband, avec l'appui des juges O'Sullivan et Lyon, a exposé les motifs de la cour.

La partialité

Le juge Huband a fait observer que la participation du conseiller aux discussions initiales entre le promoteur et la ville était louable et à encourager à titre d'aspect normal de ses fonctions. Toute personne appuyant une proposition d'aménagement ou s'y opposant devrait se sentir libre d'en discuter avec son conseiller municipal. De même, celui-ci devrait être libre d'exprimer une première réaction sans courir le risque de se rendre inhabile à participer aux étapes subséquentes du processus décisionnel.

Similarly he decided that there was no impropriety in Councillor Savoie appearing at the Finance Committee meeting to urge that the City make lands available so that a viable development might be considered.

In Huband J.A.'s opinion, Councillor Savoie's support for the sale of the property should not have excluded him from participating in the Community Committee. Councillor Savoie had expressed approval of the development by his participation before the Finance Committee, but the same could be said of Councillors Reese and Ducharme, who voted against the intended sale at Finance Committee. Huband J.A. believed that the Councillor was still capable of having an open mind concerning the merits of the development as a whole and as to the kinds of conditions which should be imposed upon the developer as a precondition to rezoning.

Huband J.A. noted that the scheme of the *City of Winnipeg Act*, contemplates that a member of Council will be called upon to consider a matter at various committee stages leading up to an ultimate vote on City Council itself. The participation of a councillor, either as a voting member or as a delegate, in the deliberations of one committee could not constitute bias so as to preclude participation on other committees or in City Council.

Huband J.A. distinguished *Wiswell, supra*, on the ground that it was based on a denial of the opportunity to be heard due to failure to comply with statutory notice requirements. He cited with approval the decision of the New Brunswick Court of Appeal in *Oley and Moffatt v. Fredericton* (1984), 57 N.B.R. (2d) 361, which in turn relied on *Re McGill and City of Brantford* (1980), 111 D.L.R. (3d) 405 (Ont. Dist. Ct.). That case held that Council can hold preliminary views, but must be able to hear and consider the objections honestly and fairly. Huband J.A. concluded, at p. 264:

Le juge Huband a décidé en outre qu'il n'y a eu rien d'irrégulier à ce que le conseiller Savoie se présente à la réunion du comité des finances pour inciter la ville à rendre des terres disponibles afin que puisse être examiné un projet d'aménagement viable.

De l'avis du juge Huband, l'appui donné par le conseiller Savoie à la vente des biens-fonds n'aurait pas dû l'empêcher de participer aux délibérations du comité municipal. Le conseiller Savoie avait manifesté devant le comité des finances son approbation du projet d'aménagement, mais son cas n'était pas différent de celui des conseillers Reese et Ducharme qui, eux, avaient voté contre le projet de vente lors de la réunion de ce comité. D'après le juge Huband, le conseiller Savoie pouvait encore faire preuve d'ouverture d'esprit concernant le bien-fondé du projet d'aménagement dans son ensemble et les types de conditions à imposer au promoteur préalablement à la modification du zonage.

Le juge Huband a fait remarquer que la *City of Winnipeg Act*, prévoit qu'un membre du conseil sera appelé à examiner une question donnée dans le cadre des travaux de différents comités avant le vote final du conseil municipal lui-même. La participation d'un conseiller, soit en tant que membre ayant droit de vote soit en qualité de délégué, aux délibérations d'un comité ne pourrait constituer une preuve de partialité le rendant inhébile à prendre part aux délibérations d'autres comités ou du conseil municipal.

Le juge Huband a fait une distinction d'avec l'arrêt *Wiswell*, précité, disant que celui-ci était fondé sur la privation de la possibilité de se faire entendre résultant de l'omission de donner l'avis prévu par la loi. Il a cité, en l'approuvant, l'arrêt *Oley and Moffatt v. Fredericton* (1984), 57 R.N.-B. (2^e) 361, dans lequel la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick s'est appuyée sur la décision *Re McGill and City of Brantford* (1980), 111 D.L.R. (3d) 405 (C. dist. Ont.), où il a été décidé qu'un conseil peut former des opinions préliminaires, mais qu'il doit être capable d'entendre et de considérer honnêtement et équitablement les objections. Le juge Huband a conclu, à la p. 264:

The learned trial judge specifically found that Councillor Savoie acted in what he believed to be "the best interests of his community". Whether the electors of Old St. Boniface share in his opinion of the public weal is a question that can be answered by them at the next election. But it is not for the courts to prevent Councillor Savoie from taking an open leadership role, for that is his function as an elected representative responsible for the growth and development of the urban area. It is also his duty, of course, to be receptive to persuasion from those who hold contrary views when he subsequently considers and votes upon issues within committees and on Council itself. There is nothing in the record to suggest that Councillor Savoie functioned beyond the parameters of these lawful expectations.

Jurisdiction to Proceed Under s. 609(1)

Huband J.A. rejected the submission that the City did not own the title to the streets and therefore could not rezone the land or authorize Tyrone to apply for rezoning. Under the Act, the Province holds title to the streets, but the City has possession and control of the streets, including the right to close, sell or lease streets. The City, therefore, is equitable owner of the streets and the Province is a bare trustee. Huband J.A. concluded that there is no reason to involve the Province in a rezoning application involving City streets and that the City had the necessary authority to zone its lands subject to the requirement to act fairly and to give notice and an opportunity to be heard.

Huband J.A. noted that when Tyrone made the rezoning application, it did not have written authority to do so with respect to the City lands. Such authority was given, in Huband J.A.'s view, with the letter of September 17. This authorization came well before the rezoning application was first considered by the Community Committee. In these circumstances, Huband J.A. held that the recommendations of the Community Committee, and the action of City Council itself in ratifying the recom-

[TRADUCTION] Le juge de première instance a expressément conclu que le conseiller Savoie croyait agir «au mieux des intérêts de son secteur». Quant à savoir si les électeurs du Vieux St-Boniface partagent sa conception du bien public, voilà une question à laquelle ces derniers pourront répondre à la prochaine élection. Il n'appartient toutefois pas aux tribunaux d'empêcher le conseiller Savoie d'assumer ouvertement un rôle de meneur, car c'est là sa fonction en tant que représentant élu, responsable de la croissance et de l'aménagement du secteur urbain. Il lui incombe en outre, évidemment, de prêter une oreille attentive aux arguments des tenants de points de vue contraires au sien lorsque, par la suite, il se penche et vote sur certaines questions en comité ou même en conseil. Rien au dossier n'indique que le conseiller Savoie n'a pas respecté ces attentes légitimes.

La compétence pour procéder en vertu du par. 609(1)

a Le juge Huband a rejeté le moyen selon lequel la ville n'avait pas la propriété des rues en cause et ne pouvait en conséquence modifier le zonage des biens-fonds qu'elles occupaient ni autoriser Tyrone à demander la modification du zonage. Aux termes de la Loi, la province détient le titre de propriété des rues, mais c'est la ville qui en a la possession et le contrôle, ce qui comprend le droit de les fermer, de les vendre ou de les céder à bail. b Il s'ensuit donc que la ville est propriétaire en *equity* des rues et que la province n'a à leur égard que la qualité de simple fiduciaire. Le juge Huband a conclu qu'il n'y a aucune raison de mêler la province à une demande de modification c de zonage portant sur des rues de la ville et que cette dernière est investie des pouvoirs nécessaires pour procéder au zonage de ses biens-fonds, sous réserve de l'obligation d'agir équitablement, de donner avis et d'accorder aux intéressés la possibilité de se faire entendre.

Le juge Huband a fait observer que, quand Tyrone a présenté la demande de modification de zonage, elle n'avait pas reçu l'autorisation écrite de le faire à l'égard des biens-fonds de la ville. Selon le juge Huband, cette autorisation a été accordée dans la lettre du 17 septembre, soit bien avant que le comité municipal ne se penche pour la première fois sur la demande de modification de zonage. Dans ces circonstances, le juge Huband a décidé que le vice de forme que représentait l'omission

mendations, were not to be set aside on the technicality of non-authorization prior to September 17, 1986. In any event, the provisions of s. 609 were directory and not mandatory.

Plan Winnipeg

Section 599 of the Act provides that in exercising zoning authority the Council shall conform with Plan Winnipeg and the relevant Community Plan and Action Area Plan. Plan Winnipeg shows part of the lands in question as "older residential neighbourhood" and part as "regional park". The Action Area Plan shows the area as "future residential".

Huband J.A. rejected the contention that the rezoning by-law was void because it did not conform to Plan Winnipeg. He noted that Plan Winnipeg is a broad statement of planning policies and objectives. It was some five years between first and final reading. It consists of some 33 pages of text and a City map. It contains policy statements that "the City shall encourage, whenever possible, private sector investment in appropriate development in older residential neighbourhoods" and that the City shall endeavour to develop linear parks along the rivers. While compliance with a document such as Plan Winnipeg is difficult to determine, Huband J.A. was inclined to the view that the zoning application complied.

He added, however, that he did not think that the question was one intended to be answered by a court of law. The Act specifies that the "designated commissioner", together with the appropriate committee of Council, shall adjudicate whether a proposed zoning by-law conforms to the official plan. It was apparent in the case at bar that the

d'accorder l'autorisation antérieurement au 17 septembre 1986 ne devait pas entraîner le rejet des recommandations du comité municipal ni l'annulation de la ratification des recommandations faites ^a par le conseil municipal lui-même. En tout état de cause, les dispositions de l'art. 609 sont de simples directives sans caractère obligatoire.

Le plan de la ville de Winnipeg

Following l'art. 599 de la Loi, le conseil doit, en exerçant son pouvoir en matière de zonage, se conformer au plan de la ville de Winnipeg ainsi qu'au plan de secteur et au plan d'action de secteur applicables. Sur le plan de la ville de Winnipeg, une partie des biens-fonds en cause forment un [TRADUCTION] «vieux quartier résidentiel» et une autre partie un [TRADUCTION] «parc régional». Ces mêmes biens-fonds figurent sur le plan d'action de secteur à titre de [TRADUCTION] «futur quartier résidentiel».

Le juge Huband a repoussé l'argument selon lequel le règlement portant modification du zonage ^e était entaché de nullité pour cause de non-conformité avec le plan de la ville de Winnipeg. Il a fait remarquer que le plan de la ville de Winnipeg constitue un énoncé général de politiques et d'objectifs en matière d'urbanisme. Entre son adoption en première et en dernière lecture, environ cinq années se sont écoulées. Ce plan comprend un texte d'environ 33 pages et une carte de la ville. Il énonce comme politique que [TRADUCTION] «la ville doit, autant que possible, encourager le secteur privé à investir dans l'aménagement approprié de vieux quartiers résidentiels» et que la ville doit essayer d'aménager des parcs linéaires le long des rivières. Malgré la difficulté qu'il y a à déterminer si l'on s'est conformé à un document comme le plan de la ville de Winnipeg, le juge Huband était enclin à penser que la demande de modification de zonage y était conforme.

Il a ajouté toutefois qu'il ne croyait pas qu'on ait voulu que pareille question soit tranchée par une cour de justice. La Loi précise que c'est au [TRADUCTION] «commissaire désigné», avec le concours du comité compétent du conseil, de décider si un projet de règlement de zonage est conforme au plan officiel. Il est évident en l'espèce que, de l'avis

commissioner was of the view that the proposed rezoning did comply.

Legislation

City of Winnipeg Act

1 ...

(p. 2) "designated committee" means a committee designated by the council to carry out a specific responsibility but does not apply to a community committee.

Establishment of communities.

20 (1) The following communities are established in the city, for each of which there shall be a community committee of council, comprising the councillors who represent a ward within the community, and the number of wards are established for each community as follows:

Communities	Number of wards
(e) St. Boniface-St. Vital	4 wards

Application for zoning by-law.

609 (1) An application for the enactment of a zoning by-law shall be made by the owner of the land, building or structure or by a person authorized in writing by him, and shall be in such form, and accompanied by such supporting material and the payment of such fee as the council deems advisable.

Referral of application or recommendation.

609 (2) When an application in the required form and with the required supporting material is received by the city, or when the designated commissioner has recommended the enactment of a zoning by-law by the city, the designated commissioner shall refer the application or recommendation to the community committee for the community in which the land referred to in the application is located if the land is in the city, and to the council of the municipality if it is located in the additional zone, and public notice shall be given,

(a) that on a day and at a time and place stated in the notice, a meeting will be held to receive representations from any person who wishes to make them in respect of the proposed zoning changes; and

(b) stating that a copy of the application and supporting material and a statement of the proposed zoning changes may be inspected at times and in a place or places specified in the notice.

du commissaire, le projet de modification du zonage s'y conformait.

Les textes législatifs

a City of Winnipeg Act

[TRADUCTION]

(1) ...

(p. 2) «comité désigné» signifie le comité désigné par le conseil pour s'acquitter d'une tâche particulière, mais ne comprend pas un comité municipal.

Création de secteurs.

c 20 (1) Sont créés dans les limites de la ville les secteurs énumérés ci-après. Pour chaque secteur, il y a au sein du conseil un comité municipal composé des conseillers représentant un quartier situé à l'intérieur du secteur. Les secteurs comptent le nombre suivant de quartiers:

d Secteurs	Nombre de quartiers
e) St-Boniface-St-Vital	4 quartiers

Demande de règlement de zonage.

609 (1) Une demande d'adoption de règlement de zonage est présentée par le propriétaire du bien-fonds, de l'édifice ou de la structure, ou par une personne qui en a reçu l'autorisation écrite de ce dernier. La demande revêt la forme et est accompagnée des documents justificatifs et du paiement des droits que le conseil juge indiqués.

Renvoi de la demande ou de la recommandation.

609 (2) Sur réception par la ville d'une demande sous la forme prescrite, accompagnée des documents justificatifs requis, ou lorsque le commissaire désigné a recommandé à la ville l'adoption d'un règlement de zonage, ledit commissaire renvoie la demande ou la recommandation au comité municipal du secteur où se trouve le bien-fonds visé dans la demande, si le bien-fonds est situé dans les limites de la ville, et au conseil de la municipalité s'il est situé dans la zone additionnelle. De plus, un avis public est donné

i a) fixant la date, l'heure et le lieu d'une réunion lors de laquelle quiconque le désire pourra présenter ses observations sur les modifications de zonage proposées; et

j b) indiquant les heures et le lieu où pourront être examinés une copie de la demande et des documents produits à son appui ainsi qu'un énoncé des modifications de zonage proposées.

Meeting to hear representations.

610 (1) On the day and at the time and place stated in the notice referred to in section 609, a meeting shall be held to receive representations from any person who wishes to make them in respect of the application or the alternative zoning changes.

Record of meeting to be kept.

611 (1) The community committee shall cause to be made a record of the meeting referred to in section 610 by any means the council considers appropriate.

Report of community committee to be prepared.

612 (1) A report summarizing the representations and submissions made at the meeting and stating the community committee's recommendations with supporting reasons shall be prepared and forwarded by the committee clerk within thirty days following the completion of the meeting.

Report to be forwarded to designated committee.

612 (2) The community committee's report shall be forwarded within thirty days following the meeting to the designated committee and made available for inspection by any person who appeared at the meeting.

Forwarding of report.

614 (1) After it receives the report of the community committee, or after the community committee is deemed to have made a report under subsection 612(3), the designated committee shall consider the report of the community committee and shall

- (a) forward the report with the designated committee's recommendation thereon to council;
- (b) forward a copy of the report with the designated committee's recommendations thereon by mail to all persons who submitted oral or written representations to or at the meeting referred to in subsection 610(1), which recommendations shall include the reasons for recommendations, if any, differing from those of the community committee;
- (c) where a written representation was received at the meeting held by the community committee by mail or other means, without the appearance of the person making the written representation, mail a copy of the report to any single address set out thereon for the receipt of the report, if any, or to any single address given upon the filing of the representation, or in the absence of any single

Réunion pour l'audition des observations.

610 (1) À la date, à l'heure et à l'endroit prévus dans l'avis visé à l'article 609 se tient une réunion lors de laquelle quiconque le désire peut présenter ses observations sur la demande ou sur les autres propositions de modification du zonage.

Procès-verbal de la réunion.

b 611 (1) Le comité municipal veille à ce que soit dressé, par tout moyen que le conseil juge indiqué, un procès-verbal de la réunion visée à l'article 610.

Rapport du comité municipal.

612 (1) Dans les trente jours qui suivent la réunion, le secrétaire du comité dresse et envoie un rapport résument les observations et les arguments présentés lors de la réunion et exposant les recommandations du comité municipal ainsi que les motifs sur lesquels elles sont fondées.

Envoi du rapport au comité désigné.

612 (2) Dans les trente jours qui suivent la réunion, le rapport du comité municipal est envoyé au comité désigné et peut être consulté par toute personne qui a participé à la réunion.

Diffusion du rapport.

f 614 (1) Sur réception du rapport du comité municipal, ou dès que ce dernier est réputé avoir fait rapport aux termes du paragraphe 612(3), le comité désigné étudie ce rapport et

- a) y ayant joint sa recommandation, le fait tenir au conseil;
- b) en fait tenir par la poste, à toutes les personnes qui ont présenté des observations orales ou écrites dans le cadre de la réunion visée au paragraphe 610(1), une copie accompagnée de ses recommandations, les recommandations, s'il en est, qui diffèrent de celles du comité municipal devant être motivées;
- c) lorsque des observations écrites reçues à la réunion du comité municipal ont été envoyées par la poste ou de quelque autre manière, sans que leur auteur ne se présente à cette réunion, il envoie une copie du rapport par la poste à l'adresse, s'il en est, indiquée à cette fin dans lesdites observations, ou à l'adresse indiquée lors du dépôt des observations, ou, si plusieurs adresses y figurent, à au moins une

address to any one or more of the addresses set out thereon, and in the absence of any legible address, no report need by forwarded by mail or otherwise under this clause; and

- (d) forward with the copies of the report forwarded or mailed under clause (b) or (c), notice of the date, time and place when and where the matter is expected to be considered by council under subsection 615(4).

Reports and recommendations to executive policy committee.

615 (1.1) Notwithstanding subsection 614(1), council may direct that all reports and recommendations referred to in that subsection be referred to the executive policy committee to be dealt with in accordance with subsections 615(3) and 615(3.1).

Recommendations to council.

615 (3) Where council has made a direction under subsection 615(1.1), the executive policy committee shall

- (a) consider the report of the community committee, or, if the land affected is in the additional zone, the report of the council of the municipality and the designated committee's recommendations or report; and
- (b) forward its recommendations thereon to the council.

Disposition by council.

615 (4) Subject to section 616, the council shall consider the recommendation of the designated committee made under subsection 615(1) or of the executive policy committee made under subsection 615(3) and may

- (a) accept, reject or modify the recommendation and may pass one or more zoning by-laws with respect thereto; or
- (b) forward the proposed zoning change to The Municipal Board for its report and recommendations; or
- (c) refer the recommendation to a committee for a further meeting or consideration upon such terms as the council shall establish.

The Issues

The issues in this appeal are as follows:

de celles-ci et, en l'absence d'une adresse lisible, le présent alinéa n'impose aucune obligation d'envoyer le rapport, que ce soit par la poste ou autrement; et

- d) joint aux copies du rapport envoyées conformément aux alinéas b) ou c) avis de la date, de l'heure et du lieu où la question sera vraisemblablement examinée par le conseil en conformité avec le paragraphe 615(4).

b

Rapports et recommandations au comité exécutif.

615 (1.1) Par dérogation au paragraphe 614(1), le conseil peut ordonner que tous les rapports et toutes les recommandations y visés soient renvoyés au comité exécutif pour qu'il les examine conformément aux paragraphes 615(3) et 615(3.1).

Recommandations au conseil.

615 (3) Lorsque le conseil a donné l'ordre visé au paragraphe 615(1.1), le comité exécutif

- e) examine le rapport du comité municipal ou, si le bien-fonds en question est situé dans la zone additionnelle, le rapport du conseil de la municipalité ainsi que les recommandations ou le rapport du comité désigné; et
- f) fait tenir au conseil ses recommandations y relatives.

Décision du conseil.

615 (4) Sous réserve de l'article 616, le conseil examine la recommandation faite par le comité désigné en vertu du paragraphe 615(1), ou par le comité exécutif en vertu du paragraphe 615(3), et il peut

- g) accepter, rejeter ou modifier la recommandation et y donner suite en adoptant un seul ou plusieurs règlements de zonage; ou
- h) soumettre à la Commission municipale le projet de modification de zonage pour qu'elle établisse un rapport et fasse des recommandations; ou
- i) renvoyer la recommandation à un comité pour qu'il tienne une nouvelle réunion ou qu'il l'examine à la lumière de critères établis par le conseil.

Les questions en litige

j Les questions en litige dans le présent pourvoi sont les suivantes:

1. Bias: Was Councillor Savoie disqualified by bias from participating in the proceedings of the Community Committee?

2. Ownership: Did the application for zoning comply with s. 609(1) of the Act?

3. Plan Winnipeg: Did the zoning by-law fail to conform to Plan Winnipeg?

4. Bad Faith and Expectation of Consultation: Did the Community Committee act in bad faith or in violation of a reasonable expectation of consultation?

1. Bias

Natural Justice: Application to Local Government Bodies

The rules which require a tribunal to maintain an open mind and to be free of bias, actual or perceived, are part of the *audi alteram partem* principle which applies to decision-makers. The appellant contends that it applies in its full vigour to members of a municipal council when deciding whether to vote in favour of a by-law which in this case involves zoning. It relies, principally, on *Wiswell v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg, supra*, in support of this proposition.

In that case, Wiswell and the Crescentwood Homeowners Association sought a declaration that an amending zoning by-law passed by Metro Council was invalid. Municipal resolutions prescribing procedures for amendments required notices of hearings to be published in two newspapers and on the premises which were the subject matter of the amendment. No notices were posted on the premises. The Homeowners Association, which consistently opposed attempts to zone the area beyond single family residence density, acquired no knowledge of the hearing and never had the opportunity to make representations. Written notice was sent to the applicants for rezoning, but not to the Homeowners Association,

1. La partialité: Le conseiller Savoie était-il inhabile pour cause de partialité à participer aux délibérations du comité municipal?

a 2. La propriété: La demande de modification du zonage était-elle conforme au par. 609(1) de la Loi?

b 3. Le plan de la ville de Winnipeg: Le règlement de zonage dérogeait-il au plan de la ville de Winnipeg?

c 4. La mauvaise foi et l'expectative de consultation: Le comité municipal a-t-il agi de mauvaise foi ou sans respecter une expectative raisonnable de consultation?

1. La partialité

Justice naturelle: application aux organismes gouvernementaux locaux

d Les règles exigeant qu'un tribunal administratif fasse preuve d'ouverture d'esprit et qu'il soit, en fait et en apparence, exempt de partialité font partie du principe *audi alteram partem* auquel est assujetti tout décideur. L'appelante soutient que ce principe s'applique dans toute sa rigueur aux membres d'un conseil municipal lorsqu'ils ont à décider s'il y a lieu de voter en faveur d'un règlement, qui, en l'espèce, se rapporte au zonage. Au soutien de cet argument, elle invoque principalement l'arrêt *Wiswell v. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, précité.

e g Dans cette affaire, Wiswell et la Crescentwood Homeowners Association (ci-après «l'association des propriétaires») demandaient un jugement déclarant invalide un règlement portant modification du zonage, adopté par le conseil municipal en cause. Les résolutions municipales établissant la procédure de modification exigeaient que des avis d'audition soit publiés dans deux journaux et affichés dans les lieux visés par la modification. Aucun avis n'a été affiché dans les lieux. L'association des propriétaires, qui s'était systématiquement opposée aux tentatives de faire attribuer au secteur en question un zonage permettant une densité plus élevée que celle d'habitations unifamiliales, n'a pas eu connaissance de la tenue de l'audition et n'a jamais eu la possibilité de faire valoir son point de vue. Un avis écrit a été envoyé

i j

although the latter's opposition was known to Metro Council.

The majority judgment determined that the by-law was invalid by reason of the absence of notice which deprived the appellants of the opportunity to be heard. In coming to this conclusion Hall J., speaking for the majority, characterized the proceeding as quasi-judicial rather than legislative. The consequence was that Metro Council was bound in law to act fairly and impartially, in good faith, listening to both sides. The case did not deal with the issue of bias or pre-judgment which is squarely raised in these appeals. Nevertheless, the appellant argues that the proceedings before the Community Committee were quasi-judicial in nature and that conduct of members of Council must not give rise to a reasonable apprehension of bias. It is therefore necessary to consider whether *Wiswell* supports this conclusion.

Wiswell must be read in light of comparatively recent changes that have occurred in applying the rules of natural justice. The content of the rules of natural justice and procedural fairness were formerly determined according to the classification of the functions of the tribunal or other public body or official. This is no longer the case and the content of these rules is based on a number of factors including the terms of the statute pursuant to which the body operates, the nature of the particular function of which it is seized and the type of decision it is called upon to make. This change in approach was summarized in *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879. I stated (at pp. 895-96):

Both the rules of natural justice and the duty of fairness are variable standards. Their content will depend on the circumstances of the case, the statutory provisions and the nature of the matter to be decided. The distinction between them therefore becomes blurred as one approaches the lower end of the scale of judicial or quasi-judicial tribunals and the high end of the scale with

aux auteurs de la demande de modification de zonage, mais non à l'association des propriétaires, quoique le conseil municipal fût au courant de l'opposition de celle-ci.

^a La Cour à la majorité a conclu à l'invalidité du règlement en raison de l'omission de donner avis aux appétants, omission qui les avait privés de la possibilité de faire entendre. En arrivant à cette conclusion, le juge Hall, s'exprimant au nom de la majorité, a qualifié la procédure de quasi judiciaire plutôt que de législative. D'où il s'ensuivait que le conseil municipal était juridiquement tenu d'agir de façon équitable et impartiale et de bonne foi, en écoutant les deux points de vue. La question de la partialité ou du préjugé, directement soulevée dans les présents pourvois, n'a pas été abordée dans cet arrêt. L'appelante en l'espèce allègue néanmoins le caractère quasi judiciaire des procédures devant le comité municipal et soutient que la conduite de membres du conseil ne doit faire naître aucune crainte raisonnable de partialité. Il nous faut en conséquence examiner si l'arrêt *Wiswell* justifie cette conclusion.

^f L'arrêt *Wiswell* doit être interprété à la lumière de changements relativement récents apportés à l'application des règles de justice naturelle. Le contenu des règles de justice naturelle et de l'équité procédurale était autrefois déterminé en fonction de la classification des tâches du tribunal administratif ou d'un autre organisme ou fonctionnaire publics. Ce n'est plus le cas et le contenu de ces règles dépend désormais de plusieurs facteurs, dont les termes de la loi en vertu de laquelle agit l'organisme en question, la nature de la tâche particulière qu'il a à remplir et le type de décision qu'il est appelé à rendre. Ce changement d'approche se trouve résumé dans l'arrêt *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879, où j'affirme (aux pp. 895 et 896):

^j Aussi bien les règles de justice naturelle que l'obligation d'agir équitablement sont des normes variables. Leur contenu dépend des circonstances de l'affaire, des dispositions législatives en cause et de la nature de la question à trancher. La distinction entre elles s'estompe donc lorsqu'on approche du bas de l'échelle dans le cas de tribunaux judiciaires ou quasi judiciaires et du haut de

respect to administrative or executive tribunals. Accordingly, the content of the rules to be followed by a tribunal is now not determined by attempting to classify them as judicial, quasi-judicial, administrative or executive. Instead, the court decides the content of these rules by reference to all the circumstances under which the tribunal operates. [Emphasis added.]

a l'échelle dans le cas de tribunaux administratifs ou exécutifs. C'est pourquoi on ne détermine plus maintenant le contenu des règles à suivre par un tribunal en essayant de le ranger dans la catégorie de tribunal judiciaire, quasi judiciaire, administratif ou exécutif. Au contraire, on décide du contenu de ces règles en tenant compte de toutes les circonstances dans lesquelles fonctionne le tribunal en question. [Je souligne.]

It is therefore necessary to examine all the factors under which a committee of Council operates. I start with the most significant fact that the statute provides for a hearing before a committee of members of Council. There is nothing in the legislation to indicate that they are to act in a capacity other than that of municipal councillors. In this regard I must assume that the Legislature was aware that in this capacity the members of Council will have fought an election in which the matter upon which they are called upon to decide may have been debated and on which the would-be councillors may have taken a stand some pro and some con. Indeed, the election of a particular councillor may have depended on the position taken. Furthermore, with respect to the enactment of zoning by-laws and amendments to zoning by-laws, it is well known that numerous committees are involved at which members of Council are expected to vote before being called upon to hear representations and decide the question. Moreover, in the preparation and processing of a development, a municipal councillor is often involved in assisting parties supporting and opposing the development with respect to their presentations. In the course of this process, a councillor can and often does take a stand either for or against the development. This degree of prejudgment would run afoul of the ordinary rule which disqualifies a decision-maker on the basis of a reasonable apprehension of bias. Accordingly, it could not have been intended by the Legislature that this rule apply to members of Council with the same force as in the case of other tribunals whose character and functions more closely resemble those of a court.

b Il est donc nécessaire d'examiner tous les facteurs qui jouent dans le fonctionnement d'un conseil municipal. Je commence par le fait extrêmement important que la Loi prévoit une audition devant un comité composé de membres du conseil. Il n'y a rien dans la Loi qui indique que ces derniers doivent agir dans une qualité autre que celle de conseillers municipaux. Je dois supposer à cet égard que le législateur savait qu'en cette qualité les membres du conseil auront mené une campagne électorale au cours de laquelle aura pu être débattue la question qu'ils ont à trancher, question sur laquelle les candidats au poste de conseiller auront pris position, certains pour et d'autres contre. En fait, l'élection d'un conseiller donné peut avoir tenu à la position qu'il a adoptée. De plus, en ce qui concerne l'adoption et la modification de règlements de zonage, il est de notoriété que de nombreux comités interviennent dans le processus et que des membres du conseil ont à voter dans le cadre des travaux de ces comités avant d'entendre des présentations et de trancher la question. En outre, aux stades de la préparation et de l'étude d'un projet d'aménagement, il arrive souvent qu'un conseiller municipal fasse bénéficier les personnes qui sont en faveur du projet, et celles qui s'y opposent, de son aide aux fins de la présentation de leur point de vue. Or, il se peut, et cela se produit souvent, qu'au cours de ce processus un conseiller prenne position pour ou contre l'aménagement proposé. Ce serait là préjuger l'affaire d'une manière qui violerait la règle normale prescrivant l'inabilité d'un décideur en raison d'une crainte raisonnable de partialité. Cela étant, le législateur n'a pas pu vouloir que cette règle s'applique aux membres d'un conseil municipal avec autant de force que dans le cas d'autres tribunaux administratifs qui, de par leur caractère et leurs fonctions, ressemblent davantage à un tribunal judiciaire.

The nature and functions of a municipal body and their influence on the rules of natural justice have been examined in a number of cases which I have found of assistance.

In *Re Cadillac Development Corp. Ltd. and City of Toronto* (1973), 1 O.R. (2d) 20, the Council was called upon to consider the repeal of a land-use by-law. A majority of Council had already made up their minds and had said so. In dismissing an application to quash the by-law on this ground, Henry J. stated, at p. 43:

In respect of a *quasi-judicial* tribunal in the fullest sense of that concept required to adhere to principles of natural justice this would amount to an allegation of bias such as might be ground for quashing the decision. But regard must be had to the nature of the body reviewing the matter. A municipal council is an elected body having a legislative function within a limited and delegated jurisdiction. Under the democratic process the elected representatives are expected to form views as to matters of public policy affecting the municipality. Indeed, they will have been elected in order to give effect to public views as to important policies to be effected in the community . . . They are not Judges, but legislators from whom the ultimate recourse is to the electorate. Once having given notice and fairly heard the objections, the Council is of course free to decide as it sees fit in the public interest.

Henry J. had further occasion to elaborate on the subject in *Re McGill and City of Brantford*, *supra*. It involved a motion to quash a by-law to close certain city streets on the grounds of bias. At the hearing, objectors took the position that the Council had already committed itself to the street closing and that it was therefore unlikely that it could act impartially and in a judicial manner.

After describing the legislative and political nature of a municipal council's function, Henry J. stated, at p. 411:

On this process, which is simply our concept of democracy in action, is imposed the requirement to hold

La nature et les fonctions d'un corps municipal ainsi que la façon dont elles influent sur les règles de justice naturelle ont fait l'objet d'un examen dans un certain nombre de décisions que j'estime utiles.

Dans l'affaire *Re Cadillac Development Corp. Ltd. and City of Toronto* (1973), 1 O.R. (2d) 20, le conseil avait à étudier l'opportunité d'abroger un règlement en matière d'utilisation du sol. La majorité des membres du conseil avaient déjà pris parti et l'avaient signalé. En rejetant une demande d'annulation du règlement pour ce motif, le juge Henry a dit, à la p. 43:

[TRADUCTION] Dans le cas d'un tribunal *quasi judiciaire* tenu, dans toute la force du concept, au respect des principes de justice naturelle, cela constituerait une allégation de partialité pouvant justifier l'annulation de la décision. On doit toutefois tenir compte de la nature de l'organisme chargé d'examiner la question. Un conseil municipal est un corps élu qui exerce une fonction législative à l'intérieur d'un champ de compétence limitée et déléguée. Selon le processus démocratique, on s'attend à ce que les représentants élus forment des opinions sur des questions d'intérêt public touchant la municipalité. En fait, ils auront été élus pour donner suite aux opinions exprimées par le public sur des politiques importantes à mettre en œuvre au sein de la collectivité. [. . .] Ce ne sont pas des juges mais bien des législateurs qui, en dernière analyse, rendent compte aux électeurs. Ayant donné avis et entendu équitablement les objections, le conseil est évidemment libre de prendre la décision qui lui semble indiquée dans l'intérêt public.

L'affaire *Re McGill and City of Brantford*, précitée, a fourni au juge Henry une nouvelle occasion de s'étendre sur ce sujet. Il s'agissait d'une requête en annulation, pour cause de partialité, d'un règlement prévoyant la fermeture de certaines rues de la ville. À l'audition, la position des opposants a été que le conseil s'était déjà engagé à fermer les rues et qu'il était en conséquence peu probable qu'il puisse agir avec impartialité et de façon judiciaire.

Après avoir décrit la nature législative et politique du rôle d'un conseil municipal, le juge Henry a affirmé, à la p. 411:

[TRADUCTION] Ce processus, qui n'est rien d'autre que la manifestation concrète de notre conception de la

a hearing before roads are closed. What then is the character of such a hearing? Its purpose is to ensure that the Council, before exercising its power to enact a law closing specific roads, must provide a forum in which those whose private rights are adversely affected may assert their objections. It fortifies by law the right every ratepayer has to write to his alderman, organize and address a meeting or conduct a peaceable demonstration. By statute, he is to be *heard*, and that by the whole Council, who must provide the opportunity to do so.

In his view it was only when Council had made an irrevocable decision on the matter that a disqualifying bias was made out. He continued, at p. 416:

So if it could be shown, the onus being on the objectors to do so, that the Council before the hearing had irrevocably decided to pass the by-law to close the roads, that would reflect disabling bias. No hearing in the true sense of that concept was or could be held. As such a hearing is a condition precedent, its absence would be fatal to the exercise of the legislative power.

Oley and Moffatt v. Fredericton, supra, a case in the New Brunswick Court of Appeal, applied the test in *Re McGill, supra*. The court was concerned with s. 68 of the Community Planning Act, R.S.N.B. 1973, c. C-12, which required City Council to hear and consider the objections to a proposed by-law. The Council passed a by-law amending land use designations to permit the installation of a sewage lagoon. The by-law was attacked on the ground that members of Council had made statements committing themselves to the project and on the further ground that Council had entered into an agreement with the province in respect of financing the project.

Stratton C.J.N.B. summed up as follows, at p. 380:

In such circumstances, I would adopt the statement of Henry, J., in **McGill v. Corporation of the City of Brantford** (1980), 12 M.P.L.R. 24, at p. 35:

démocratie, est assujetti à l'exigence de la tenue d'une audition antérieurement à la fermeture des rues. Quelle est donc la nature de cette audition? Elle vise à empêcher le conseil d'exercer son pouvoir de légiférer pour fermer certaines rues sans qu'il n'ait au préalable donné aux personnes qui en subiront une atteinte à leurs droits privés l'occasion d'exprimer leurs objections. Elle vient renforcer juridiquement le droit de tout contribuable d'écrire à son conseiller municipal, d'organiser une réunion et d'y prendre la parole, ou de procéder à une manifestation pacifique. Aux termes de la loi, le contribuable doit être *entendu*, et ce, par le conseil au complet, auquel il incombe de lui en accorder la possibilité.

Selon lui, il n'y a partialité entraînant l'inhabilité que lorsque le conseil a pris irrévocablement parti sur la question. Il ajoute, à la p. 416:

[TRADUCTION] Donc, s'il était possible de démontrer, et c'est aux opposants qu'il incombe de le faire, qu'antérieurement à l'audition le conseil avait décidé irrévocablement d'adopter le règlement prévoyant la fermeture des rues, cela établirait une partialité entraînant l'inhabilité. Dans ces circonstances, il n'a pu, ni ne pouvait, y avoir d'audition dans le vrai sens du terme. Comme la tenue d'une telle audition est une condition préalable, le défaut de la tenir s'avérerait fatal à l'exercice du pouvoir législatif.

Dans l'affaire *Oley and Moffatt v. Fredericton*, précitée, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a appliqué le critère énoncé dans la décision *Re McGill*, précitée. La cour avait à se pencher sur l'art. 68 de la *Loi sur l'urbanisme*, L.R.N.-B. 1973, ch. C-12, qui imposait au conseil municipal l'obligation d'entendre et d'examiner les objections soulevées à l'encontre d'un projet de règlement municipal. Le conseil a adopté un règlement portant modification de l'affectation du sol de manière à permettre l'aménagement d'un bassin de stabilisation des eaux usées. On a attaqué ce règlement pour le motif que des membres du conseil avaient fait des déclarations dans lesquelles ils s'engageaient à approuver le projet et pour le motif que le conseil avait conclu avec la province une entente relativement au financement du projet.

Le juge en chef Stratton a fait le résumé suivant, à la p. 380:

Dans ces circonstances, je suis porté à suivre la déclaration du juge Henry, dans l'arrêt **McGill v. Corporation of the City of Brantford** (1980), 12 M.P.L.R. 24, à la p. 35:

"It must be assumed that the Législature knew the functions, and the mode of developing such a project from its inception to the advanced stages, and nonetheless designated the council as the body to hold the hearing. In these circumstances all that can be required of the council is to put aside their tentative views individually and collectively, hear the objections, consider them honestly and fairly, see if they can be accommodated and then make the final decision. No more and no less can be expected of them."

As I read s. 68 of the **Community Planning Act** it requires a municipal council to honestly and fairly hear and consider any objections to land use change even though individual councillors may previously have expressed opinions on the matter. In the present case, there is no convincing evidence either that the council did not honestly consider the objections of the citizens opposed to the enactment of Bylaw 813 or that it had made an irrevocable decision to approve the Bylaw before hearing the objectors.

The role of a municipal councillor is quite different from that of the Chairman of the National Energy Board which was considered in *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board, supra*. In that case, a majority of our Court concluded that the Chairman of the Board was disqualified from presiding over an application for a certificate of public convenience and necessity in connection with the Mackenzie Valley Pipeline pursuant to s. 44 of the *National Energy Board Act*, R.S.C. 1970, c. N-6, by reason of his participation in the work of a Study Group made up of parties interested in the project. Laskin C.J. on behalf of the majority stressed that the Chairman had participated in discussions material to the s. 44 application with members of the group which included the applicant for the licence. In this capacity he had assisted in the preparation of the s. 44 application. Moreover, the Crown Corporation of which he was the president contributed funds to the Study Group. In short, his relationship with parties to the application had been such that he virtually had a personal interest in the s. 44 application and its outcome which created a reasonable apprehension of bias.

«On doit supposer que le Législateur connaissait les fonctions et le mode de développement d'un projet de ce genre depuis ses débuts jusqu'aux stades avancés, et qu'il a néanmoins choisi le conseil comme organisme chargé de tenir l'audition. Dans ces circonstances, tout ce qu'on peut demander au conseil, c'est qu'il mette de côté ses premières opinions, qu'il écoute les objections, qu'il les étudie honnêtement et impartialialement, voie s'il peut les accepter et prenne ensuite la décision finale. On ne peut attendre ni plus ni moins du conseil.»

Selon mon interprétation, l'art. 68 de la **Loi sur l'urbanisme** exige que le conseil municipal entende et examine honnêtement et impartialialement les objections au changement dans les usages permis pour les terrains, même si les conseillers ont déjà exprimé des opinions personnelles sur la question. Dans la présente cause, il n'y a pas de preuve convaincante que le conseil n'a pas examiné honnêtement les objections des citoyens opposés à l'adoption de l'arrêté n° 813, ni qu'il a pris la décision irréversible d'adopter l'arrêté avant d'entendre les opposants.

Le rôle d'un conseiller municipal diffère nettement de celui du président de l'Office national de l'énergie, dont il est question dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, précité. Il s'agit d'une affaire dans laquelle notre Cour à la majorité a conclu qu'en raison de sa participation aux travaux d'un groupe d'étude composé de personnes ayant un intérêt dans le projet, le président de l'Office était inhabile à présider l'audition d'une demande de certificat de commodité et nécessité publiques pour le pipeline dans la vallée du Mackenzie, présentée en vertu de l'art. 44 de la **Loi sur l'Office national de l'énergie**, S.R.C. 1970, ch. N-6. Le juge en chef Laskin a souligné au nom de la majorité que le président avait participé à des discussions se rapportant à la demande fondée sur l'art. 44 avec des membres du groupe dont faisait partie l'auteur de la demande de permis. À ce titre, le président avait aidé à préparer la demande fondée sur l'art. 44. De plus, la société d'État dont il était président avait versé des fonds au groupe d'étude. Bref, ses rapports avec des parties à la demande avaient été de nature à lui conférer pratiquement un intérêt personnel dans la demande fondée sur l'art. 44 et dans le sort de celle-ci, ce qui faisait naître une crainte raisonnable de partialité.

The members of the National Energy Board do not have political or legislative duties. Prejudgment of issues is not inherent in the nature of their extra-adjudicative functions. While it was argued that the Chairman was required to deal, in the course of his duties, with matters of supply and the requirements for natural gas and that these matters would have some relevance to the s. 44 application, Laskin C.J. discounted them as merely preparing the Chairman for the main hearing.

I would distinguish between a case of partiality by reason of pre-judgment on the one hand and by reason of personal interest on the other. It is apparent from the facts of this case, for example, that some degree of pre-judgment is inherent in the role of a councillor. That is not the case in respect of interest. There is nothing inherent in the hybrid functions, political, legislative or otherwise, of municipal councillors that would make it mandatory or desirable to excuse them from the requirement that they refrain from dealing with matters in respect of which they have a personal or other interest. It is not part of the job description that municipal councillors be personally interested in matters that come before them beyond the interest that they have in common with the other citizens in the municipality. Where such an interest is found, both at common law and by statute, a member of Council is disqualified if the interest is so related to the exercise of public duty that a reasonably well-informed person would conclude that the interest might influence the exercise of that duty. This is commonly referred to as a conflict of interest. See *Re Blustein and Borough of North York*, [1967] 1 O.R. 604 (H.C.); *Re Moll and Fisher* (1979), 23 O.R. (2d) 609 (Div. Ct.); *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, *supra*; and *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673.

Statutory provisions in various provincial Municipal Acts tend to parallel the common law but typically provide a definition of the kind of interest which will give rise to a conflict of interest.

Les tâches des membres de l'Office national de l'énergie ne revêtent aucun caractère politique ou législatif. Préjuger des questions n'est pas inhérent à la nature de leurs fonctions extra-juridictionnelles. Bien qu'on ait fait valoir que la tâche du président consistait notamment à se pencher sur des questions d'approvisionnement et de demande concernant le gaz naturel et que ces questions auraient une certaine pertinence relativement à la demande fondée sur l'art. 44, le juge en chef Laskin n'y a pas attaché d'importance, disant qu'elles servaient simplement à préparer le président à l'audition principale.

Je fais une distinction entre la partialité pour cause de préjugé, d'une part, et la partialité découlant d'un intérêt personnel, d'autre part. Il se dégage nettement des faits de l'espèce, par exemple, qu'un certain niveau de préjugé est inhérent au rôle de conseiller. On ne peut pas en dire autant de l'intérêt personnel. En effet, il n'y a rien d'inhérent aux fonctions hybrides des conseillers municipaux, qu'elles soient politiques, législatives ou autres, qui rendrait obligatoire ou souhaitable de les soustraire à l'obligation de ne pas intervenir dans des affaires dans lesquelles ils ont un intérêt personnel ou autre. Il n'est pas exigé des conseillers municipaux qu'ils aient dans les dossiers qui leur sont soumis un intérêt personnel au-delà de l'intérêt qu'ils partagent avec d'autres citoyens dans la municipalité. Quand on conclut à l'existence d'un tel intérêt personnel, alors, aussi bien en vertu de la common law que de la loi, un conseiller devient inhabile si l'intérêt est à ce point lié à l'exercice d'une fonction publique qu'une personne raisonnablement bien informée conclurait que cet intérêt risquerait d'influer sur l'exercice de la fonction en question. C'est ce qu'on appelle communément un conflit d'intérêts. Voir *Re Blustein and Borough of North York*, [1967] 1 O.R. 604 (H.C.), *Re Moll and Fisher* (1979), 23 O.R. (2d) 609 (C. div.), *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, précité, et *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673.

Il existe une tendance au parallélisme entre les dispositions de différentes lois provinciales sur les municipalités et la common law, mais ces dispositions définissent normalement le genre d'intérêt

See *Blustein and Moll, supra*. In Manitoba, the relevant provisions are found in the *Municipal Council Conflict of Interest Act*, R.S.M. 1987, c. 255, ss. 4, 5 and 8. No reference is made to these sections in this appeal nor is there any suggestion that they have been contravened.

In my opinion, the test that is consistent with the functions of a municipal councillor and enables him or her to carry out the political and legislative duties entrusted to the councillor is one which requires that the objectors or supporters be heard by members of Council who are capable of being persuaded. The Legislature could not have intended to have a hearing before a body who has already made a decision which is irreversible. The party alleging disqualifying bias must establish that there is a prejudgment of the matter, in fact, to the extent that any representations at variance with the view, which has been adopted, would be futile. Statements by individual members of Council while they may very well give rise to an appearance of bias will not satisfy the test unless the court concludes that they are the expression of a final opinion on the matter, which cannot be dislodged. In this regard it is important to keep in mind that support in favour of a measure before a committee and a vote in favour will not constitute disqualifying bias in the absence of some indication that the position taken is incapable of change. The contrary conclusion would result in the disqualification of a majority of Council in respect of all matters that are decided at public meetings at which objectors are entitled to be heard.

Application to this Appeal

The disqualifying conduct relied on in this case consists of Councillor Savoie appearing before the Finance Committee and speaking on behalf of the developer. This in itself would not necessarily lead to the conclusion that his mind could not be changed. It is, however, suggested that this places him in the role of advocate for the developer thus giving him an interest in the issue which goes beyond the public interest. This submission would have substance if there was something to suggest

qui fait naître un conflit d'intérêts. Voir les décisions *Blustein et Moll*, précitées. Au Manitoba, les dispositions pertinentes se trouvent dans la *Loi sur les conflits d'intérêts au sein des conseils municipaux*, L.R.M. 1987, ch. 255, art. 4, 5 et 8. Ces articles n'ont pas été invoqués dans le présent pourvoi et on n'allègue aucune contravention de ceux-ci.

À mon avis, le critère qui se concilie avec les fonctions d'un conseiller municipal et qui permet à ce dernier de remplir ses fonctions politiques et législatives est celui qui exige que les tenants de l'un ou l'autre point de vue soient entendus par des conseillers qu'il est possible de convaincre. Le législateur n'a pu vouloir qu'une audition se tienne devant un organisme qui a déjà pris une décision irrévocabile. La partie qui allègue la partialité entraînant l'inhabitabilité doit établir que l'affaire a en fait été préjugée, de sorte qu'il ne servirait à rien de présenter des arguments contredisant le point de vue adopté. Les déclarations de conseillers individuels, bien qu'elles puissent fort bien créer une apparence de partialité, ne satisfont au critère que si la cour conclut qu'elles sont l'expression d'une opinion finale et irrévocabile sur la question. Il importe de se rappeler à ce propos que ni le fait d'appuyer une mesure devant un comité ni le fait de voter en faveur de cette mesure ne constituera, en l'absence d'une indication du caractère définitif de la position prise, une preuve de partialité entraînant l'inhabitabilité. La conclusion contraire rendrait inhables la majorité des conseillers à l'égard de toutes les questions qui sont décidées dans le cadre d'assemblées publiques au cours desquelles les opposants à une mesure ont le droit de se faire entendre.

L'application au présent pourvoi

En l'espèce, c'est la comparution du conseiller Savoie devant le comité des finances pour y prendre la parole au nom du promoteur qui, allègue-t-on, constitue la conduite entraînant l'inhabitabilité. Cela en soi ne mène pas nécessairement à la conclusion qu'il était impossible de le faire changer d'avis. On prétend toutefois qu'il s'était ainsi fait partisan du promoteur, ce qui a eu pour effet de lui conférer dans le dossier en question un intérêt qui dépasse l'intérêt public. C'est là un argument qui

that the Councillor's support was motivated by some relationship with or interest in the developer rather than in the development. The evidence shows, however, that he had previously supported the development on its merits and there is no evidence that suggests any relationship with the developer. Furthermore, the judge of first instance found as a fact that the Councillor had no such interest. In his reasons Schwartz J. stated, at p. 260:

There is no suggestion that Councillor Savoie did what he did for any reason other than what he believed to be the best interests of his community.

There is no suggestion that he had any personal interest in the success of Tyrone's application other than what he thought was his duty.

Schwartz J. did refer to the fact that Councillor Savoie acted as an advocate for the development but in light of the above finding this reference must be taken to mean nothing more than that he argued in favour of it. It was error, therefore, for the learned judge to apply the reasonable apprehension of bias test. This test would have been appropriate if it had been found that the Councillor had a personal interest in the development, either pecuniary or by reason of a relationship with the developer. In such circumstances, the test is that which applies to all public officials: Would a reasonably well-informed person consider that the interest might have an influence on the exercise of the official's public duty? If that duty is to hear and decide, the test is expressed in terms of a reasonable apprehension of bias. As I have stated above, there is nothing arising from the political and legislative nature of a councillor's duties that requires a relaxation of this test. The situation is quite distinct from a prejudgment case. In this case no personal interest exists or was found and it is purely a prejudgment case. Councillor Savoie had not prejudged the case to the extent that he was disqualified on the basis of the principles outlined above. The Court of Appeal was right, therefore, in reversing the judge of first instance

serait fondé s'il existait une indication que l'appui du conseiller a été motivé par un lien quelconque avec la société de promotion ou par un intérêt dans celle-ci plutôt que par un intérêt dans le projet d'aménagement. La preuve révèle cependant qu'il avait auparavant manifesté pour le projet un appui fondé sur sa valeur intrinsèque et il n'y a aucun élément de preuve établissant l'existence d'un lien quelconque avec le promoteur. De plus, le juge de première instance a constaté que le conseiller n'avait pas de tel intérêt. Le juge Schwartz affirme dans ses motifs, à la p. 260:

[TRADUCTION] Rien n'indique que les gestes du conseiller Savoie aient été motivés par autre chose que sa conviction qu'il agissait au mieux des intérêts de son secteur.

Rien ne permet de conclure qu'il avait dans le succès de la demande de Tyrone un autre intérêt personnel que l'accomplissement de ce qu'il concevait comme son devoir.

Le juge Schwartz a en fait mentionné que le conseiller Savoie s'était fait partisan du projet d'aménagement mais, compte tenu de la constatation exposée ci-dessus, on doit conclure qu'il a simplement voulu dire par là que le conseiller avait plaidé en faveur du projet. C'est donc à tort que le juge a appliqué le critère de la crainte raisonnable de partialité. L'application de ce critère aurait été indiquée s'il avait conclu que le conseiller avait un intérêt personnel dans le projet d'aménagement, que ce soit sur le plan péculiaire ou sur celui de ses rapports avec le promoteur. Dans de telles circonstances, le critère est celui qui s'applique à tous les fonctionnaires publics: une personne raisonnablement bien informée estimerait-elle que l'intérêt en question pourrait influer sur l'exercice de la fonction publique du fonctionnaire? Si cette fonction consiste à entendre et à décider certaines questions, la crainte raisonnable de partialité constitue le critère applicable. Comme je l'ai indiqué précédemment, il n'y a rien dans la nature politique et législative des fonctions d'un conseiller qui commande l'assouplissement de ce critère. Cette situation diffère tout à fait du cas où il est question de préjugé. En l'espèce, aucun intérêt personnel n'existe ni n'a été constaté et il s'agit purement et simplement d'un cas de préjugé. Le conseiller

on this point. The appeal on this ground must therefore fail.

2. Ownership

An argument advanced by the appellants is that the developer did not have the statutory right to apply for rezoning because part of the lands was owned by the City and another part consisted of streets that were in the process of being closed. Section 609(1) of the Act provides that the application shall be made by the owner or by a person authorized in writing by him. It is submitted by the appellant that when the application was filed on August 7, 1986, at that time the City had not authorized the developer to proceed with the application in respect of its lands. As for the street lands, it is submitted that the owner is the Province and no authorization was received from it.

With respect to the lands owned by the City, I agree with Huband J.A. that any defect in the application as originally filed was remedied before it was processed. It would be unduly technical to require that the application be complete in every respect on the day that it is filed. I adopt the following statement from the reasons of Huband J.A. as determinative of the matter (at p. 265):

On September 17, 1986, the Director of Lands, Surveys and Real Estate wrote to the solicitor for Tyrone in these terms:

"Inasmuch as your client now has an interest in those city-owned properties contained within the proposed development area your client may now proceed to make application for rezoning and subdivision."

It is obvious that Tyrone had received the necessary authorization to seek a rezoning of city lands and streets, as well as its own lands, well before the rezoning application was first considered by the St. Boniface-St. Vital Community Committee. In my opinion the recommendations of the Community Committee, and the action of City Council itself in ratifying the recommen-

Savoie n'avait pas préjugé l'affaire au point de devenir inhabile en application des principes exposés plus haut. C'est donc à bon droit que la Cour d'appel a infirmé la décision du juge de première instance sur ce point. Le pourvoi doit donc être rejeté en ce qui concerne ce moyen.

2. La propriété

Un des arguments avancés par l'appelante est que la Loi ne conférait pas au promoteur le droit de demander la modification du zonage parce qu'une partie des biens-fonds visés appartenaient à la ville et qu'une autre partie se composait de rues en voie de fermeture. Le paragraphe 609(1) de la Loi prévoit que la demande doit être faite par le propriétaire ou par une personne qui a reçu l'autorisation écrite de ce dernier. L'appelante soutient qu'au moment du dépôt de la demande, le 7 août 1986, la ville n'avait pas autorisé le promoteur à présenter une demande relativement aux biens-fonds dont elle était propriétaire. Pour ce qui est des biens-fonds occupés par des rues, on fait valoir que c'est la province qui en est propriétaire et que cette dernière n'a pas accordé d'autorisation.

Quant aux biens-fonds appartenant à la ville, je partage l'avis du juge Huband que tout vice dont pouvait être entachée la demande présentée initialement avait été rectifié avant l'examen de celle-ci. Or, ce serait faire preuve de formalisme excessif que d'exiger que la demande soit complète à tous les égards le jour de son dépôt. La déclaration suivante tirée des motifs du juge Huband est concluante sur cette question et je la fais mienne (à la p. 265):

[TRADUCTION] Le 17 septembre 1986, le directeur du service des levés de terrain et des biens immobiliers a écrit à l'avocat de Tyrone, lui disant:

"En autant qu'elle possède maintenant un intérêt dans les biens-fonds appartenant à la ville situés dans le secteur destiné à l'aménagement envisagé, votre cliente peut maintenant présenter une demande de modification de zonage et de lotissement."

De toute évidence, Tyrone avait reçu l'autorisation nécessaire pour demander la modification du zonage des biens-fonds appartenant à la ville et des rues, ainsi que de ses propres biens-fonds, et ce, bien avant que le comité municipal de St-Boniface-St-Vital ne se penche pour la première fois sur la demande de modification de zonage. À mon avis, le vice de forme que représente

dations, are not to be set aside on the technicality of non-authorization prior to September 17th.

l'omission d'accorder l'autorisation antérieurement au 17 septembre ne doit pas entraîner le rejet des recommandations du comité municipal ni l'annulation de la ratification des recommandations faite par le conseil municipal lui-même.

With respect to the street lands, I agree with Huband J.A. that the City had a sufficient interest to rezone these lands notwithstanding that the Province technically was the owner. Furthermore, I agree with him that it would make little sense to require the City to apply to itself for rezoning subject always to adequate notice being given to persons affected and an opportunity provided to be heard.

En ce qui concerne les biens-fonds occupés par des rues, j'estime, comme le juge Huband, que la ville possédait un intérêt suffisant pour qu'elle puisse en modifier le zonage, même si, en principe, ils appartenaient à la province. Je partage en outre son avis qu'il serait illogique d'exiger que la ville s'adresse à elle-même pour une demande de modification de zonage, toujours en donnant aux personnes touchées un avis suffisant et en leur accordant la possibilité de se faire entendre.

3. Plan Winnipeg

Non-conformity

A further argument raised by the Residents Association is that the rezoning by-law is invalid for failure to comply with the development plan for the greater urban area which came into effect on April 9, 1986, Plan Winnipeg. Section 599 of the *City of Winnipeg Act* specifies that in exercising its zoning power "the council shall conform to the Greater Winnipeg development plan, and any relevant provision in a community plan and action area plan". Furthermore, under the Act (s. 597.1(1)):

... each action area plan shall conform with the community plan, a component of which the action area plan implements; and each community plan shall conform with the Greater Winnipeg development plan.

It is clear that the Act establishes a complex scheme of nested plans of increasing specificity. That these plans are not intended to alter zoning, but are intended to guide future development and planning, is made clear in the definition of the Greater Winnipeg development plan (Plan Winnipeg) (s. 569(f)):

... a statement of the city's policy and general proposals in respect of the development or use of the land in the city and the additional zone, set out in texts, maps or illustrations, and measures for the improvement of the

3. Le plan de la ville de Winnipeg

La non-conformité

L'association des résidents a fait valoir en outre que le règlement portant modification du zonage est invalide pour cause de non-conformité avec le plan directeur de la région urbaine, le plan de la ville de Winnipeg, entré en vigueur le 9 avril 1986. L'article 599 de la *City of Winnipeg Act* précise que, dans l'exercice de son pouvoir de zonage, [TRADUCTION] «le conseil doit se conformer au plan directeur de la ville de Winnipeg, et à toute disposition pertinente d'un plan de secteur et d'un plan d'action de secteur». De plus, aux termes de la Loi (par. 597.1(1)):

[TRADUCTION] ... chaque plan d'action de secteur doit être conforme au plan de secteur dont une partie est mise à exécution par le plan d'action de secteur; et chaque plan de secteur doit être conforme au plan directeur de la ville de Winnipeg.

Il est clair que la Loi établit un ensemble complexe de plans superposés présentant un degré croissant de précision. Il se dégage nettement de la définition du plan directeur de la ville de Winnipeg (le plan de la ville de Winnipeg) que ces plans sont destinés non pas à modifier le zonage mais à servir de guide pour l'aménagement et la planification futurs (al. 569f)).

[TRADUCTION] ... un énoncé de la politique et des propositions générales de la ville concernant l'aménagement ou l'utilisation des biens-fonds situés dans la ville et dans la zone additionnelle, établi dans les textes, les

physical, social and economic environment and transportation;

It is contended by the appellant that the proposed zoning does not conform to Plan Winnipeg. There was no community plan for the area. An earlier district plan had been adopted as the action area plan. In this plan the land was designated "future residential" though zoning heights and densities were left undetermined. In the map accompanying the text of Plan Winnipeg, the land in question was designated partly "regional park" with the balance designated "older residential neighbourhood".

Is there non-conformity with Plan Winnipeg? As in the instant case, it may frequently be difficult to determine if a proposed rezoning does not conform with a general statement of policies and principles. The Act provides (s. 609(2.1)):

Where the designated commissioner is of the opinion that the zoning by-law applied for would not conform to The Greater Winnipeg Development Plan, a relevant community plan or an action area plan, he shall refer the application to the designated committee and if that committee is of the same opinion the application shall not be referred to the community committee . . . unless and until the council has given 1st reading to a by-law to amend the plan to remove that non-conformity. [Emphasis added.]

The development is residential, though it certainly is not single-family dwellings. This is consistent with the area plan. However, though it conforms in the main with Plan Winnipeg, the part of the project designated parkland in that plan is the source of the alleged non-conformity. As mentioned in Plan Winnipeg, the proposed development would retain a strip, albeit reduced in width, of park beside the river. One street providing access to the river will be closed; it is not clear whether pedestrian access to the river will be prevented. In addition, the development is definitely in conformity with a policy of encouraging

cartes ou les illustrations, ainsi que les mesures visant l'amélioration de l'environnement physique, social et économique et le transport;

L'appelante soutient que le zonage proposé n'est pas conforme au plan de la ville de Winnipeg. Il n'existe pour le secteur en question aucun plan de secteur. Un plan de district antérieur avait été adopté comme plan d'action de secteur. Dans ce plan, les biens-fonds en cause figuraient à titre de [TRADUCTION] «futur quartier résidentiel», quoique la hauteur et la densité des immeubles n'aient pas été précisées. Sur la carte jointe au texte du plan de la ville de Winnipeg, une partie des mêmes biens-fonds figure comme [TRADUCTION] «parc régional», le reste étant désigné comme [TRADUCTION] «vieux quartier résidentiel».

Y a-t-il non-conformité avec le plan de la ville de Winnipeg? Comme c'est le cas en l'espèce, la non-conformité d'un projet de modification de zonage avec un énoncé général de politiques et de principes peut souvent être difficile à déterminer. La Loi prévoit (par. 609(2.1)):

[TRADUCTION] Lorsque le commissaire désigné estime que le règlement de zonage demandé ne serait pas conforme au plan directeur de la ville de Winnipeg, au plan de secteur applicable ou à un plan d'action de secteur, il renvoie la demande au comité désigné. Si ce comité est du même avis, la demande n'est pas renvoyée au comité municipal [. . .] tant que le conseil n'aura pas examiné en première lecture un règlement visant à modifier le projet de supprimer la non-conformité. [Je souligne.]

Il s'agit en l'occurrence d'un projet de construction résidentielle, quoiqu'il ne soit certainement pas question d'habitations unifamiliales. Cela est conforme au plan de secteur. Toutefois, en dépit de la conformité générale du projet d'aménagement avec le plan de la ville de Winnipeg, on prétend non conforme la partie du projet touchant les biens-fonds désignés comme parc dans ce plan. Conformément au plan de la ville de Winnipeg, le projet d'aménagement comprendrait un parc linéaire, moins large cependant, au bord de la rivière. Une rue donnant accès à la rivière serait fermée, mais il n'est pas certain si l'accès serait en conséquence interdit aux piétons. De surcroît, le projet d'aménagement est certainement conforme à la politique d'encouragement du secteur privé à

private sector investment in older residential neighbourhoods, a goal of Plan Winnipeg.

It is clear from the facts of this case that the designated commissioner was of the opinion that the proposed rezoning did conform to Plan Winnipeg. Huband J.A. came to the same conclusion on the basis that the proposed rezoning complied with the spirit of the text and map "in terms of what our civic elected representatives hope for the future for that particular area".

The question of conformity to an official plan is primarily a planning decision which is based on fact and policy. The opinion of the designated commissioner while not immune from judicial review should not be disturbed by an appellate court simply because it disagrees with the opinion in respect of policy or fact. The commissioner is in a much better position to assess whether a new development conforms to the planning policy of the municipality than is the court. Huband J.A. was not prepared to disagree with the commissioner's opinion. Indeed, he confirmed the opinion. In light of the above, this Court would not be justified in substituting its view of fact and policy except in the most exceptional circumstances.

4. Bad Faith and Expectation of Consultation

The appellant contends that in the course of reviewing the area plan which occurred during the period 1979-85, the Community Committee indicated to members of the appellant that they would be involved in the formation of a new area plan prior to any redevelopment. The developer Tyrone was not involved in these discussions.

The appellant relies on the affidavits of two City Councillors, Evelyn Reese and Al Ducharme. The affidavits are textually identical on this point. They read:

8. During my tenure as Councillor, the St. Boniface-St. Vital Community Committee had repeatedly requested that Council develop an overall plan for the North St.

investir dans les vieux quartiers résidentiels, ce qui représente l'un des buts visés par le plan de la ville de Winnipeg.

a Les faits de la présente espèce révèlent clairement que le commissaire désigné a estimé conforme au plan de la ville de Winnipeg le projet de modification de zonage. Le juge Huband est arrivé à la même conclusion en affirmant que le projet de modification de zonage était conforme à l'esprit du texte et de la carte [TRADUCTION] «relativement à ce que nos représentants élus envisagent pour l'avenir de ce secteur en particulier».

c La conformité avec un plan officiel tient essentiellement à une décision d'urbanisme fondée sur les faits et sur la politique. L'opinion du commissaire désigné n'est certes pas soustraite au contrôle judiciaire, mais il ne convient pas qu'une cour

d d'appel y touche pour le simple motif qu'elle ne la partage pas sur le plan de la politique ou des faits. Le commissaire se trouve beaucoup mieux placé que la cour pour déterminer si un nouveau projet d'aménagement est conforme à la politique de la municipalité en matière d'urbanisme. Le juge Huband n'était pas disposé à écarter l'opinion du commissaire. En fait, il l'a confirmée. Compte tenu de ce qui précède, notre Cour ne saurait être

e justifiée à substituer son opinion concernant les faits et la politique en question que dans les circonstances les plus exceptionnelles.

4. La mauvaise foi et l'expectative de consultation

g L'appelante fait valoir que dans le cadre de l'examen du plan de secteur qui a eu lieu entre 1979 et 1985, le comité municipal avait indiqué aux membres de l'association appelante qu'on les ferait participer à la mise au point d'un nouveau plan de secteur avant que ne s'effectue tout réaménagement. Le promoteur Tyrone n'avait pas participé à ces discussions.

i L'appelante s'appuie sur les affidavits de deux conseillers municipaux, Evelyn Reese et Al Ducharme. Ces affidavits, dont la formulation est identique sur ce point, portent notamment:

j [TRADUCTION] 8. Lorsque j'ai occupé le poste de conseiller, le comité municipal de St-Boniface-St-Vital avait demandé à plusieurs reprises au conseil de concevoir un

Boniface area. Councillor Savoie was a member of the Community Committee during this time. Furthermore, the Community Committee had indicated to the residents that they would be involved in the formation of a plan for the area.

9. I was, therefore, surprised to hear Councillor Savoie's presentation in support of the development prior to a plan being formulated for the area as a whole. Since it was my understanding, from the conduct of the Community Committee during the preceding years, that no development should be undertaken in the area without an area plan first being approved.

Neither Schwartz J. nor the Court of Appeal dealt with this issue and we do not have the benefit of a finding as to whether this amounted to an undertaking. In these circumstances, I would hesitate to find that the evidence establishes a binding undertaking. But, assuming the evidence amounts to an undertaking, I do not see how it could avail against the statutory right of Tyrone who was not a party to the undertaking to apply for a rezoning pursuant to s. 609 of the Act. Furthermore, members of Council could not enter into a private arrangement imposing a general moratorium on applications for rezoning in an area of the municipality. This kind of land-use freeze would ordinarily require statutory authority or at the very least a resolution of the council of the municipality.

It appears, however, that at bottom the appellant's submission is that the conduct of the Committee created a legitimate expectation of consultation. The appellant cites the decision of the House of Lords in *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service*, [1984] 3 All E.R. 935. The principle is also discussed in the leading cases of *Attorney General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu*, [1983] 2 All E.R. 346 (P.C.), and *R. v. Hull Prison Board of Visitors, ex parte St. Germain*, [1979] 1 All E.R. 701 (C.A.). It is also referred to in the following Canadian cases: *Re Multi-Malls Inc. and Minister of Transportation and Communications* (1976), 14 O.R. (2d) 49; *Re Canadian Occidental Petroleum Ltd. and District of North Vancouver* (1983), 148 D.L.R. (3d) 255;

plan global pour le secteur de St-Boniface nord. Au cours de la période visée, le conseiller Savoie était membre du comité municipal. De plus, le comité municipal avait indiqué aux résidents qu'on les ferait participer à la mise au point d'un plan pour le secteur en question.

9. C'est donc avec étonnement que j'ai entendu la présentation du conseiller Savoie en faveur du projet d'aménagement avant la conception d'un plan pour l'ensemble du secteur, car j'avais conclu de la conduite du comité municipal au cours des années précédentes qu'aucun aménagement ne devrait être entrepris dans le secteur sans que ne soit approuvé au préalable un plan de secteur.

Ni le juge Schwartz ni la Cour d'appel n'a examiné ce point, de sorte que nous ne bénéficions pas d'une conclusion sur la question de savoir s'il s'agissait là d'un engagement. Dans ces circonstances, j'hésiterais à conclure que la preuve établit l'existence d'un engagement exécutoire. Toutefois, en supposant que l'existence d'un tel engagement ressort de la preuve, je ne vois comment il pourrait être opposé au droit de Tyrone, qui n'a pas été partie à l'engagement, de demander la modification du zonage en vertu de l'art. 609 de la Loi. De plus, les membres du conseil n'étaient pas autorisés à conclure un accord privé imposant la suspension générale des demandes de modification de zonage visant un secteur déterminé de la municipalité. Il faudrait normalement que ce genre de gel de l'affection du sol soit autorisé par un texte législatif ou, à tout le moins, qu'il se fasse par voie de résolution du conseil municipal.

Il appert toutefois que l'appelante fait valoir au fond que le comité, par sa conduite, a créé une expectative légitime de consultation. L'appelante invoque l'arrêt de la Chambre des lords *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service*, [1984] 3 All E.R. 935. Le précepte en question fait également l'objet d'un examen dans les arrêts de principe *Attorney General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu*, [1983] 2 All E.R. 346 (P.C.), et *R. v. Hull Prison Board of Visitors, ex parte St. Germain*, [1979] 1 All E.R. 701 (C.A.). Mention en est faite aussi dans les décisions canadiennes suivantes: *Re Multi-Malls and Minister of Transportation and Communications* (1976), 14 O.R. (2d) 49, *Re Canadian Occidental Petroleum Ltd. and District of North Vancouver*

Gaw v. Commissioner of Corrections (1986), 2 F.T.R. 122 and *Re Bruhn-Mou and College of Dental Surgeons of British Columbia* (1975), 59 D.L.R. (3d) 152.

The principle developed in these cases is simply an extension of the rules of natural justice and procedural fairness. It affords a party affected by the decision of a public official an opportunity to make representations in circumstances in which there otherwise would be no such opportunity. The court supplies the omission where, based on the conduct of the public official, a party has been led to believe that his or her rights would not be affected without consultation.

The planning and zoning process is an elaborate structure designed to enable all those affected not only to be consulted but to be heard. The appellant availed itself of this process by making representations before the Community Committee. Even if the conduct of this Committee raised expectations on the part of the appellant, I am of the opinion that this would not justify this Court in mounting onto the elaborate statutory scheme yet another process of consultation.

Disposition

The appeal is dismissed with costs.

The following are the reasons delivered by

LAMER C.J.—I have concurred in the reasons of Justice La Forest in *Save Richmond Farmland Society v. Richmond (Township)*, [1990] 3 S.C.R. 1213 (released concurrently today). In applying his test to the facts of this case, I am of the view that the appeal should be dismissed.

On the issue of conformity with Plan Winnipeg, I am in agreement with the reasons of Justice Sopinka. Accordingly, I would dispose of this appeal in the manner set out by Sopinka J.

The reasons of La Forest, L'Heureux-Dubé and Cory JJ. were delivered by

LA FOREST J. (dissenting)—Three issues are raised in this appeal:

(1983), 148 D.L.R. (3d) 255, *Gaw v. Commissioner of Corrections* (1986), 2 F.T.R. 122, et *Re Bruhn-Mou and College of Dental Surgeons of British Columbia* (1975), 59 D.L.R. (3d) 152.

a Le principe élaboré dans cette jurisprudence n'est que le prolongement des règles de justice naturelle et de l'équité procédurale. Il accorde à une personne touchée par la décision d'un fonctionnaire public la possibilité de présenter des observations dans des circonstances où, autrement, elle n'aurait pas cette possibilité. La cour supplée à l'omission dans un cas où, par sa conduite, un fonctionnaire public a fait croire à quelqu'un qu'on ne toucherait pas à ses droits sans le consulter.

d Le processus de planification et de zonage constitue un ensemble complexe destiné à permettre que toutes les personnes concernées soient non seulement consultées mais aussi entendues. L'appelante s'est prévalu de ce processus en faisant des observations devant le comité municipal. Or, même si la conduite de ce comité a suscité certaines attentes chez l'appelante, j'estime que cela ne justifierait pas que notre Cour introduise dans le régime complexe établi par la Loi encore un autre processus de consultation.

Dispositif

Le pourvoi est rejeté avec dépens.

Version française des motifs rendus par

g **LE JUGE EN CHEF LAMER**—J'ai souscrit aux motifs du juge La Forest dans *Save Richmond Farmland Society c. Richmond (Canton)*, [1990] 3 R.C.S. 1213 (rendu simultanément aujourd'hui). Appliquant le critère qu'il propose aux faits de *h* l'espèce, je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

i Quant à la question de la conformité avec le plan de la ville de Winnipeg, je suis d'accord avec les motifs du juge Sopinka. En conséquence, je trancherais le pourvoi de la manière exposée par le juge Sopinka.

Version française des motifs des juges La Forest, L'Heureux-Dubé et Cory rendus par

j **LE JUGE LA FOREST (dissident)**—Trois questions sont soulevées dans le présent pourvoi:

a) In a contested rezoning under ss. 609-15 of the *City of Winnipeg Act*, S.M. 1971, c. 105, do the rules of natural justice or fairness apply so as to preclude participation by a councillor which would raise a reasonable apprehension of bias?

b) Did the City show bad faith in proceeding as it did?

c) Was the City's proposed rezoning in conformity with Plan Winnipeg, and, if not, was this non-conformity subject to judicial review?

My colleague, Justice Sopinka, has set out the facts, the judicial history and the applicable legislation. In my view, this appeal can be disposed of on the basis of the third issue, and I shall, therefore, confine my remarks to that issue.

Plan Winnipeg

The Residents Association attacks the rezoning by-law on the ground that Council exceeded its zoning power by failing to conform with Plan Winnipeg. It points to s. 599 of the *City of Winnipeg Act*, which delimits the zoning power of Council as follows:

599. In exercising the power delegated by section 598, the council shall conform to the Greater Winnipeg development plan, and any relevant provision in a community plan and action area plan. [Emphasis added.]

Plan Winnipeg designated the area north of the CN Highline as residential and parkland. Part of the site proposed for the Tyrone development is designated for "regional parks" on the Plan's policy area map. By contrast, the developer's site plan indicates one condominium tower situated almost wholly on the designated park area. This, the Association argues, constitutes a violation of s. 599 of the Act, which renders the by-law void for non-compliance with a provision that constitutes a prerequisite to its passing.

a) Dans le cadre d'une contestation de modification de zonage fondée sur les art. 609 à 615 de la *City of Winnipeg Act*, S.M. 1971, ch. 105, les règles de justice naturelle ou d'équité s'appliquent-elles de manière à empêcher la participation d'un conseiller qui pourrait entraîner une crainte raisonnable de partialité?

b) La ville a-t-elle fait preuve de mauvaise foi en agissant comme elle l'a fait?

c) Le projet de modification du zonage de la ville était-il conforme au plan de la ville de Winnipeg, sinon, cette absence de conformité était-elle sujette à un contrôle judiciaire?

Mon collègue le juge Sopinka a exposé les faits, tracé l'historique des procédures judiciaires et énoncé les dispositions législatives applicables. À mon avis, ce pourvoi peut être tranché en fonction de la troisième question et je vais donc limiter mes observations à cette question.

Le plan de la ville de Winnipeg

L'association des résidents conteste le règlement portant modification de zonage pour le motif que le conseil a outrepassé son pouvoir de zonage en omettant de se conformer au plan de la ville de Winnipeg. Elle souligne l'art. 599 de la *City of Winnipeg Act* qui délimite le pouvoir de zonage du conseil de la manière suivante:

[TRADUCTION] **599.** Dans l'exercice du pouvoir délégué par l'article 598, le conseil doit se conformer au plan directeur de la ville de Winnipeg, et à toute disposition pertinente d'un plan de secteur et d'un plan d'action de secteur. [Je souligne.]

Le plan de la ville de Winnipeg affectait le secteur situé au nord de la voie du CN, dite Highline, à la construction résidentielle et à l'aménagement d'un parc. Une partie du site proposé pour le projet immobilier de Tyrone est affectée à l'aménagement de «parcs régionaux» sur la carte établie conformément à la politique du plan pour le secteur. Par contre, le plan du site du promoteur montre une tour de condominiums presque entièrement située dans le secteur désigné comme parc. L'association soutient que cela constitue une violation de l'art. 599 de la Loi, qui a pour effet d'annuler le règlement pour cause de non-conformité avec une disposition constituant une condition préalable à son adoption.

The City, in responding to the argument that a condominium does not conform to a park, rests its submission on the notion that the by-law did indeed conform to the Plan because a strip park was retained for public access. The City also suggests that it is appropriate to interpret the text and map of the Plan in a flexible manner, since the Plan is a policy document containing only general proposals.

The Court of Appeal agreed with the City, holding that the by-law need only conform to the spirit of the text and map. The Court also held that the matter of Council's compliance with Plan Winnipeg in promulgating the by-law is not open to judicial review, given the duty of the designated commissioner to screen for non-compliance.

This issue centres on what is meant by the requirement in s. 599 that the City "conform" to Plan Winnipeg. Does it mean that the City must follow the exact scheme set out in the policy area map, or should "conform" be interpreted in a more flexible manner, to permit Council to enact zoning by-laws which may not represent an exact fit with the map, but comply with the general direction of the articulated policies? In order to resolve this issue, it is necessary to first understand the function of Plan Winnipeg in the planning process.

The Nature of the Plan

Section 569(f) of the Act defines Plan Winnipeg as follows:

569. . .

(f) "Greater Winnipeg development plan" means a statement of the city's policy and general proposals in respect of the development or use of the land in the city and the additional zone, set out in texts, maps or illustrations, and measures for the improvement of the physical, social and economic environment and transportation;

La ville, dans sa réponse à l'argument selon lequel un immeuble en copropriété ne correspond pas à un parc, fonde son argument sur la notion que le règlement était en fait conforme au plan *a* parce qu'une bande de terrain désignée à titre de parc avait été conservée pour que le public y ait accès. La ville soutient également qu'il convient d'interpréter le texte et la carte du plan d'une manière souple, étant donné que ce plan est un document de principe qui ne contient que des propositions générales.

La Cour d'appel a fait droit aux arguments de la ville en concluant que le règlement ne devait respecter que l'esprit du texte et de la carte. La cour a également conclu que la question de savoir si le conseil avait respecté le plan de la ville de Winnipeg en adoptant le règlement n'est pas sujette à un contrôle judiciaire, compte tenu de l'obligation du commissaire désigné de vérifier s'il y a non-respect.

Cette question porte sur le sens de l'exigence de l'art. 599 que la ville [TRADUCTION] «se conforme [. . .] au plan de la ville de Winnipeg. Cela signifie-t-il que la ville doit suivre exactement le plan indiqué sur la carte établie conformément à la politique en vigueur pour le secteur, ou l'expression «se conformer» devrait-elle être interprétée d'une manière plus souple, pour permettre au conseil d'adopter des règlements de zonage susceptibles de ne pas concorder exactement avec la carte, mais qui respectent les directives générales des politiques formulées? Pour trancher cette question, il est nécessaire de comprendre d'abord la fonction du plan de la ville de Winnipeg dans le processus de planification.

h La nature du plan

L'alinéa 569f) de la Loi définit ainsi le plan de la ville de Winnipeg:

[TRADUCTION] **569. . .**

i f) «plan directeur de la ville de Winnipeg» désigne un énoncé de la politique et des propositions générales de la ville concernant l'aménagement ou l'utilisation des biens-fonds situés dans la ville et dans la zone additionnelle, établis dans les textes, les cartes ou les illustrations, ainsi que les mesures visant l'amélioration de l'environnement physique, social et économique et le transport;

Plan Winnipeg was adopted as a by-law of the City in April 1986. The Plan is the instrument by which overall planning for the entire territory of the city is instituted. It is a general, long-term policy document which serves as a framework in which specific policies and zoning by-laws are formulated. It may be viewed as the very foundation of all planning. Indeed, master plans like Plan Winnipeg are characterized by Rogers in *Canadian Law of Planning and Zoning* (1990), at pp. 68-69, as "quasi-constitutional documents":

In some respects a community plan operates as kind of a constitutional document controlling the future development of the municipality. As a constitution, it embodies limitations on the local authority in both its legislative and administrative spheres and is less subject to change than ordinary laws.

Although the author was speaking in general terms, his insights are applicable to Plan Winnipeg. By section 599 of the Act, the zoning power of council is constrained by the plan, although the extent of the constraint may not be entirely clear. In addition, the procedure for amendment to the plan, found in ss. 574-78 of the Act, is more onerous than the process for the amendment of a zoning by-law, in that it involves consultation with community committees, requires the entire council, rather than simply the executive policy committee, to deliberate on the plan by-law, and contains more stringent public notice provisions. Moreover, council is required to obtain the written approval of the minister before it can finally pass the plan by-law.

There is a temptation to view the plan as a document too policy oriented to command any legal status. Such an approach, however, misapprehends the true nature of the plan. Although the policies are articulated in relatively general terms, this does not detract from the legal force of the plan. The specific legal effect of the plan, pursuant to s. 599 of the Act, is to set the parameters of the zoning power of council. If council adopts a by-law which does not conform with the plan, it has overstepped its statutory authority; see *Christie v.*

Le plan de la ville de Winnipeg a été adopté à titre de règlement municipal en avril 1986. Ce plan constitue l'instrument qui établit la planification générale de l'ensemble du territoire de la ville. Il s'agit d'un document énonçant une politique générale à long terme, en fonction duquel des politiques précises et des règlements de zonage sont formulés. Il peut être considéré comme le fondement même de toute planification. En fait, les plans directeurs comme le plan de la ville de Winnipeg sont qualifiés par Rogers dans *Canadian Law of Planning and Zoning* (1990), aux pp. 68 et 69, de [TRADUCTION] «documents quasi constitutionnels»:

[TRADUCTION] À certains égards, un plan directeur fonctionne comme un genre de document constitutionnel qui contrôle l'aménagement futur de la municipalité. À titre de constitution, il comprend des restrictions imposées au pouvoir local dans ses champs de compétence législative et administrative et est moins susceptible de subir des modifications que les lois ordinaires.

Bien que l'auteur se soit exprimé en termes généraux, ses opinions s'appliquent au plan de la ville de Winnipeg. Aux termes de l'art. 599 de la Loi, le pouvoir de zonage du conseil est limité par le plan, bien que l'étendue de la limite ne soit pas tout à fait claire. De plus, la procédure de modification du plan, qui se trouve aux art. 574 à 578 de la Loi, est plus lourde que la procédure de modification d'un règlement de zonage parce qu'elle comporte une consultation avec les comités municipaux, exige que le conseil au complet, et non simplement le comité exécutif, délibère sur le règlement relatif au plan, et contient des dispositions plus strictes en matière d'avis public. En outre, le conseil est tenu d'obtenir l'autorisation écrite du ministre avant l'adoption finale du règlement relatif au plan.

On est tenté de considérer le plan comme un document qui est trop axé sur des politiques générales pour avoir un statut juridique. Toutefois, une telle position repose sur une mauvaise compréhension de la véritable nature du plan. Bien que les politiques soient formulées en des termes relativement généraux, cela ne diminue pas le caractère juridique du plan. L'effet juridique précis du plan, selon l'art. 599 de la Loi, est d'établir les paramètres du pouvoir de zonage du conseil. Si le conseil adopte un règlement non conforme au plan, il

City of Winnipeg (1981), 16 M.P.L.R. 128 (Man. Q.B.).

At the same time, I recognize that the Plan does not have the specificity of a zoning by-law, and must be approached accordingly. The distinction between master plans and zoning by-laws is explained by Rogers, *supra*, at p. 69:

Because plans are expressed in generalities, it would not be practical to ascribe to them the same effect that a statute or by-law has. Something more is usually needed to translate the policies set out in broad terms in plans into legislative action. One of the essential requisites of a law is that it must be definite and certain and this is lacking in a planning scheme. Courts may be inclined to give a fairly liberal interpretation to statements of policy and prescribed land uses contained in a plan.

It appears then, that as a "quasi-constitutional" document, the Plan should be interpreted with an appropriate measure of flexibility, which reflects a balance between its general, long-term nature, and its statutorily mandated function as the foundation of the planning process.

It remains to apply these general principles to Plan Winnipeg and s. 599 of the Act.

Does the By-law Conform With the Plan?

Huband J.A. adopted the following approach to the issue of whether the by-law is in conformity with Plan Winnipeg, at p. 268:

It is no easy thing to decide whether a particular zoning "conforms" with a long-term planning document which consists of a mixture of policy statements, long-term objectives, general proposals and land designation map. I think it must be recognized that the new zoning need not fit the designation of that land on the map. What is important is that the zoning conform to the spirit of the text and map in terms of what our civic elected representatives hope for the future for that particular area.

outrepasse le pouvoir que la Loi lui confère; voir *Christie v. City of Winnipeg* (1981), 16 M.P.L.R. 128 (B.R. Man.).

a En même temps, je reconnais que le plan n'a pas la précision d'un règlement de zonage et doit être examiné en conséquence. La distinction entre les plans directeurs et les règlements de zonage est expliquée par Rogers, précité, à la p. 69:

[TRADUCTION] Parce que les plans sont rédigés en termes généraux, il ne serait pas pratique de leur attribuer le même effet qu'une loi ou qu'un règlement. Habituellement, il faut quelque chose de plus pour traduire en action législative les politiques énoncées en termes généraux dans des plans. L'une des conditions essentielles d'une loi est qu'elle doit être précise et certaine, et pareille condition ne se retrouve pas dans un programme de planification. Les tribunaux peuvent être portés à interpréter de façon assez libérale les énoncés de politique et les utilisations de biens-fonds prescrites dans un plan.

Il appert alors que le plan, à titre de document «quasi constitutionnel», devrait être interprété avec une juste mesure de souplesse qui représente un équilibre entre sa nature générale et à long terme, et sa fonction prescrite par la Loi comme le fondement du processus de planification.

f Il reste à appliquer ces principes généraux au plan de la ville de Winnipeg et à l'art. 599 de la Loi.

Le règlement est-il conforme au plan?

Le juge Huband a adopté la position suivante à l'égard de la question de savoir si le règlement est conforme au plan de la ville de Winnipeg, à la p. 268:

[TRADUCTION] Il n'est pas facile de décider si un zonage en particulier est «conforme» à un document de planification à long terme qui comprend un ensemble d'énoncés de politique, d'objectifs à long terme, de propositions générales ainsi qu'une carte sur l'affectation des biens-fonds. Je suis d'avis qu'il faut reconnaître qu'il n'est pas nécessaire que le nouveau zonage soit conforme à l'affectation de ce bien-fonds sur la carte. Ce qui est important c'est que le zonage soit conforme à l'esprit du texte et de la carte relativement à ce que nos représentants élus envisagent pour l'avenir de ce secteur en particulier.

With respect, I find that Huband J.A.'s approach accommodates a more tenuous relationship between the zoning by-law and the Plan than was contemplated by the Legislature.

The development site is designated "regional park" on the Plan Winnipeg policy map. Surely, there is no ambiguity here which requires recourse to the "spirit" of the Plan; if it was intended that the area be open to residential development, the map would have been marked accordingly. I find it difficult to understand what Huband J.A. meant to say when he held that "it must be recognized that the new zoning need not fit the designation of that land on the map". In support of such a proposition, the City submits that the text of the Plan, specifically policy 80(1), a policy of establishing a linear river-bank park system, provides sufficient support for the by-law. There is nothing in s. 569(f) of the Act, however, that confers pre-eminence to the text of the Plan, as opposed to the map. On the contrary, as noted by Wilson J. in *Christie, supra*, at p. 135, maps or illustrations are by s. 569(f) of the Act an integral part of the Plan.

Furthermore, I doubt that it was ever intended that the linear park system policy would preclude the establishment of larger parks adjacent to the river. It seems to me that the linear park policy complements rather than contradicts other park policies in the plan, including policy 75(1), which provides that the City shall develop additional parkland in older neighbourhoods, in accordance with specific neighbourhood requirements, and policy 78(1), which provides that the City shall establish a system of regional parks, to offset existing deficiencies and meet projected needs.

I would also note that policy 6(1), relied on by Huband J.A., does not really provide support for the proposed development. That policy is stated in the Plan as follows:

En toute déférence, je suis d'avis que la position du juge Huband correspond à un rapport plus tenu entre le règlement de zonage et le plan qui avait été envisagé par l'assemblée législative.

^a Le site d'aménagement est affecté à un «parc régional» sur la carte établie conformément à la politique du plan de la ville de Winnipeg. De toute évidence, dans ce cas, aucune ambiguïté n'exige d'avoir recours à l'«esprit» du plan; si on avait voulu que le secteur fasse l'objet d'un aménagement résidentiel, la carte l'aurait indiqué. À mon avis, il est difficile de comprendre ce que le juge ^b Huband a voulu dire quand il a conclu qu'[TRA-DUCTION] «il faut reconnaître qu'il n'est pas nécessaire que le nouveau zonage soit conforme à l'affection de ce bien-fonds sur la carte». À l'appui d'un tel argument, la ville soutient que le texte du plan, particulièrement la politique 80(1), une politique qui crée un réseau de parcs linéaires rive-rains, apporte une justification suffisante du règlement. Toutefois, il n'y a rien dans l'al. 569f) de la ^c Loi qui confère la prééminence au texte du plan, par rapport à la carte. Au contraire, comme l'a souligné le juge Wilson dans l'arrêt *Christie*, précité, à la p. 135, les cartes ou les illustrations sont, aux termes de l'al. 569f) de la Loi, une partie ^d intégrante du plan.

^e Qui plus est, je doute qu'on ait jamais voulu que la politique du réseau de parcs linéaires empêche la création de parcs plus grands sur le bord de la rivière. Il me semble que la politique des parcs linéaires complète plutôt que contredit d'autres politiques relatives aux parcs dans le plan, y compris la politique 75(1), qui prévoit que la ville doit aménager des parcs supplémentaires dans des vieux quartiers, conformément aux exigences précises du quartier, et la politique 78(1), qui prévoit que la ville doit créer un réseau de parcs régionaux, pour combler les lacunes existantes et répondre aux besoins projetés.

^f Je tiens également à souligner que la politique 6(1), sur laquelle se fonde le juge Huband, n'appuie pas réellement le projet d'aménagement. Cette politique est énoncée dans le plan de la manière suivante:

The City shall encourage, wherever possible, private sector investment in appropriate development in older residential neighbourhoods. [Emphasis added.]

To my mind, a development that conflicts with policies articulated in both the map and text of the Plan cannot be considered appropriate development within the meaning of policy 6(1).

In determining whether the zoning by-law conforms with the Plan, the purpose of the Plan in the context of the planning process must not be forgotten. The whole point of establishing a master plan is precisely to place constraints on the future character of development in the City, in accordance with long-term objectives. In order to ensure that Council does not exercise its powers in such a way as to inhibit the ultimate implementation of these objectives, the Act mandates that zoning must fit the designation of lands outlined on the Plan. Otherwise, with the effluxion of time, the City could change in a way wholly in conflict with the carefully designed and publicly vetted provisions of the Plan.

As I see it, the regional park designation is clear from the Plan, and the condominium development represents a derogation from that Plan. The state of affairs here can bear no other interpretation. Thus, if the City wishes to permit development that conflicts with the policy of the Plan, it must first seek amendment to the Plan itself. The procedures for amendment to the Plan, including the provision for public participation, are an important component of the system of checks and balances that characterizes the planning process. This system provides for public participation in all stages of policy development and implementation, from the adoption of a master plan to the enactment of zoning by-laws. It is not open to Council to circumvent any part of this public process, a process established by its own Act of incorporation, by the simple passage of a zoning by-law.

The Appropriateness of Judicial Review

A subsidiary issue is raised as a result of the Court of Appeal's decision, which also held that it

[TRADUCTION] La ville doit, autant que possible, encourager le secteur privé à investir dans l'aménagement approprié de vieux quartiers résidentiels. [Je souligne.]

À mon avis, l'aménagement qui ne respecte pas les politiques de la carte et du texte du plan ne peut être considéré comme approprié au sens de la politique 6(1).

Pour déterminer si le règlement de zonage est conforme au plan, il ne faut pas oublier le but du plan dans le contexte du processus de planification. La mise au point d'un plan directeur a précisément pour but de limiter le caractère futur de l'aménagement urbain, conformément à des objectifs à long terme. Afin d'assurer que le conseil n'exerce pas ses pouvoirs de manière à empêcher la réalisation ultime de ces objectifs, la Loi prévoit que le zonage doit être conforme à l'affectation des biens-fonds sur le plan. Autrement, avec le temps, la ville pourrait être modifiée d'une manière complètement contraire aux dispositions du plan soigneusement conçues et vérifiées publiquement.

Selon moi, l'affectation à un parc régional ressort clairement du plan et l'aménagement de condominiums représente une dérogation à ce plan. Les circonstances de l'espèce ne sauraient être interprétées d'une autre façon. Par conséquent, si la ville désire autoriser un aménagement qui ne respecte pas la politique du plan, elle doit d'abord demander la modification du plan lui-même. Les procédures de modification du plan, y compris la participation prévue du public, constituent une composante importante du système de vérification qui caractérise le processus de planification. Ce système prévoit la participation du public à toutes les étapes de la conception et de la mise en application des politiques, de l'adoption d'un plan directeur à l'adoption de règlements de zonage. Il n'est pas loisible au conseil de se soustraire à une partie de ce processus public, qui est créé par sa propre loi constitutive, par la simple adoption d'un règlement de zonage.

L'à-propos du contrôle judiciaire

Une question subsidiaire est soulevée par suite de l'arrêt de la Cour d'appel qui a également conclu qu'on n'a jamais voulu qu'une cour de

was never intended that a court of law consider whether a proposal complies with Plan Winnipeg. In effect the Court of Appeal held that the matter was not open to judicial review.

The Act provides for the "designated commissioner" to determine whether a zoning by-law conforms to the Plan. The proposal is then forwarded to another committee of Council for a consideration of the same issue. While normally I am prepared to accord some deference to those empowered under the Act to consider whether a by-law conforms to the Plan, an issue not lacking in difficulty and where local knowledge is of great assistance, I do not think judicial review is inappropriate in this case.

First, the designated commissioner is not independent of Council, but is appointed and may be dismissed by Council pursuant to s. 2(5) of the Act. It should be noted, as well, that there is no privative clause. Thus, it is open to the courts to overturn a decision which is legally incorrect, rather than patently unreasonable. It is also important to realize that we are not dealing here with a subtle issue which requires great planning expertise and direct knowledge of local land use dynamics. We are faced with the prospect of a seven-storey condominium tower which is to be built on an area clearly designated on the Plan policy map as parkland. With all deference, I am unable to understand how this can be said to conform with the Plan. To so hold would be to set at nought the carefully crafted provisions devised by the Legislature to ensure the participation of citizens in planning decisions affecting the character of the community in which they live.

I conclude that the City was precluded from adopting the zoning by-law in question, and must look to amending the Plan.

conclu qu'on n'a jamais voulu qu'une cour de justice examine si un projet est conforme au plan de la ville de Winnipeg. En effet, la Cour d'appel a conclu que la question n'était pas sujette à un contrôle judiciaire.

a

La Loi prévoit que le «commissaire désigné» détermine si un règlement de zonage est conforme au plan. Le projet est alors transmis à un autre comité du conseil pour qu'il examine la même question. Bien que normalement je sois prêt à faire preuve de déférence envers ceux que la Loi habilité à examiner la question de savoir si un règlement est conforme au plan, question qui n'est pas facile et à l'égard de laquelle une connaissance locale est très utile, je ne suis pas d'avis que le contrôle judiciaire est inopportun en l'espèce.

b

D'abord, le commissaire désigné n'est pas indépendant du conseil, mais il est nommé et peut être démis de ses fonctions par le conseil, aux termes du par. 2(5) de la Loi. Il convient également de noter qu'il n'y a pas de clause privative. Les tribunaux peuvent ainsi infirmer une décision qui est erronée du point de vue légal plutôt que manifestement déraisonnable. Il est également important de réaliser que nous ne traitons pas en l'espèce d'une question subtile qui exige une grande expertise en matière de planification ainsi qu'une connaissance directe de la dynamique locale d'affection des biens-fonds. Nous sommes confrontés à un projet de construction d'une tour de condominiums de sept étages dans un secteur clairement désigné comme parc sur la carte établie conformément à la politique du plan. En toute déférence, je ne puis comprendre comment on peut dire que cela est conforme au plan. Une telle conclusion équivaudrait à ne tenir aucun compte des dispositions soigneusement conçues qui ont été adoptées par l'assemblée législative pour assurer la participation des citoyens aux décisions de planification qui ont un effet sur le caractère de la collectivité dans laquelle ils vivent.

c

j Je conclus que la ville a été empêchée d'adopter le règlement de zonage en question et doit s'occuper de modifier le plan.

Disposition

For these reasons, I would allow the appeal and restore the decision of Schwartz J., with costs throughout.

Appeal dismissed with costs, LA FOREST, L'HEUREUX-DUBÉ and CORY JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: Public Interest Law Centre, Winnipeg.

Solicitors for the respondents: Taylor, McCaffrey, Chapman, Winnipeg.

Dispositif

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de rétablir la décision du juge Schwartz, avec dépens dans toutes les cours.

Pourvoi rejeté avec dépens, les juges LA FOREST, L'HEUREUX-DUBÉ et CORY sont dissidents.

Procureurs de l'appelante: Public Interest Law Centre, Winnipeg.

Procureurs des intimés: Taylor, McCaffrey, Chapman, Winnipeg.