

City of Nanaimo Appellant

v.

Rascal Trucking Ltd. Respondent

INDEXED AS: NANAIMO (CITY) v. RASCAL TRUCKING LTD.

Neutral citation: 2000 SCC 13.

File No.: 26786.

1999: November 3; 2000: March 2.

Present: L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin, Major, Bastarache, Binnie and Arbour JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
BRITISH COLUMBIA

Municipal law — Powers of municipalities — Municipal resolutions — Validity — Nuisances — Removal of dangerous erections — Meaning of phrase “or other matter or thing” — Whether municipality had jurisdiction under Municipal Act to pass resolutions declaring pile of soil a nuisance and ordering its removal — Standard of review applicable to municipality’s decisions — Municipal Act, R.S.B.C. 1979, c. 290, s. 936.

Municipal law — Decisions of municipalities — Standard of review applicable to municipality’s decisions.

The respondent company leased a parcel of land located within the appellant city. The city granted a permit to the company to deposit 15,000 cubic yards of soil on its site to conduct soil processing operations. Neighbouring residents complained about dust and noise emissions and a city inspector recommended that the soil be removed. The city council passed resolutions declaring the pile of soil a nuisance pursuant to s. 936 of the *Municipal Act* and ordered the company and its lessor to remove it. The company and its lessor failed to comply. The city brought a petition for a declaration that it was entitled to access the property and remove the pile of soil. The petition was granted. The company and its lessor unsuccessfully brought a second petition requesting that the resolutions be quashed. The Court of Appeal allowed the company’s appeal and quashed both resolutions and both court orders.

Held: The appeal should be allowed.

Ville de Nanaimo Appelante

c.

Rascal Trucking Ltd. Intimée

RÉPERTORIÉ: NANAIMO (VILLE) c. RASCAL TRUCKING LTD.

Référence neutre: 2000 CSC 13.

Nº du greffe: 26786.

1999: 3 novembre; 2000: 2 mars.

Présents: Les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin, Major, Bastarache, Binnie et Arbour.

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

Droit municipal — Pouvoirs des municipalités — Résolutions municipales — Validité — Nuisances — Enlèvement de constructions dangereuses — Sens de l’expression «ou toute autre chose» — La Municipal Act confère-t-elle à la municipalité le pouvoir de voter des résolutions déclarant un tas de terre une nuisance et ordonnant son enlèvement? — Norme de contrôle applicable aux décisions de la municipalité — Municipal Act, R.S.B.C. 1979, ch. 290, art. 936.

Droit municipal — Décisions des municipalités — Norme de contrôle applicable aux décisions de la municipalité.

La société intimée a loué une parcelle située dans la ville appelante. La ville lui a délivré un permis l'autorisant à déposer sur son emplacement 15 000 verges cubes de terre en vue d'y effectuer des opérations de traitement des sols. Des voisins se sont plaints au sujet de la poussière et du bruit et un inspecteur municipal a recommandé que le tas de terre soit enlevé. Le conseil municipal a voté des résolutions déclarant que le tas de terre constituait une nuisance visée par l'art. 936 de la *Municipal Act*, et ordonné à la société et à son bailleur de l'enlever. La société et son bailleur n'ont pas obtempéré. La ville a déposé une demande de jugement déclaratoire lui reconnaissant le droit d'accès au terrain et d'enlèvement du tas de terre. La Cour a fait droit à sa demande. La société et son bailleur ont été déboutés d'une seconde demande, en annulation des résolutions. La Cour d'appel a accueilli l'appel de la société et annulé les deux résolutions et les deux ordonnances judiciaires.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Section 936 of the *Municipal Act* empowered the city to issue resolutions declaring the company's pile of soil a nuisance and ordering its removal. The process of delineating municipal jurisdiction is an exercise in statutory construction. A statute must be construed purposively in its entire context and in light of the scheme of the Act as a whole with a view to ascertaining the legislature's true intent. The legislature, by including the phrase "or other matter or thing", did not intend to expand the scope of s. 936 to allow municipalities to declare almost anything to be a nuisance. Rather the phrase serves to extend the two classes of nuisance outlined in the section — that is, constructed or erected things, and watercourses. This interpretation follows from both a purposive interpretation and the application of the *ejusdem generis* limited class rule. A pile of soil falls within the phrase "building, structure or erection of any kind" since it does not materialize on its own, must at least be erected and clearly may be a "hazardous erection" either in the sense of reducing air quality through dust pollution, or by posing a serious risk to curious children.

The "pragmatic and functional" approach used to discern the standard of review applicable to an administrative tribunal can be harmoniously applied to a municipality's adjudicative functions as both bodies are delegates of provincial jurisdiction. The decision in question was clearly adjudicative as it involved an adversarial hearing, the application of substantive rules to individual cases and a significant impact on the rights of the parties. The "pragmatic and functional" approach is a contextual one that must be adapted to the body in question. A consideration of the relevant factors in this case militates against a deferential standard on the question of jurisdiction. Section 936 requires the municipal council to apply principles of statutory interpretation in order to answer the legal question of the scope of its authority. On such questions, municipalities do not possess any greater institutional competence or expertise than the courts. The test on jurisdiction and questions of law is correctness. Further, the nature of municipal government and the extent of municipal expertise do not warrant a heightened degree of deference on review. First, municipalities exercise a plenary set of legislative and executive powers yet do not have an independent constitutional status. They essentially represent delegated government. Second, municipalities are political bodies. Neither experience nor proficiency in municipal law and municipal planning is required to be elected a

L'article 936 de la *Municipal Act* habilitait la ville à voter des résolutions déclarant que le tas de terre de la société était une nuisance et ordonnant son enlèvement. Pour statuer sur la question de la compétence des municipalités, les tribunaux recourent aux règles d'interprétation des lois. L'interprétation des lois doit être fondée sur l'objet en tenant compte de tout le contexte et de l'esprit de la loi dans son ensemble en vue de cerner l'intention véritable du législateur. En insérant l'expression «ou toute autre chose», le législateur n'avait pas l'intention d'élargir le champ d'application de l'art. 936 de manière à autoriser les municipalités à déclarer que quasiment n'importe quoi constitue une nuisance. L'expression élargit plutôt les deux catégories de nuisances décrites dans l'article, soit les constructions et les cours d'eau. Cette interprétation s'accorde tant avec une interprétation fondée sur l'objet qu'avec la règle *ejusdem generis*. Un tas de terre est visé par l'expression «tout bâtiment ou construction de quelque nature que ce soit» puisqu'il ne se fait pas tout seul, qu'il représente à tout le moins une construction et qu'il peut clairement être une «construction dangereuse» soit du fait qu'il diminue la qualité de l'air par la poussière en suspension, soit du fait qu'il constitue un grave danger pour les enfants curieux.

La démarche «pragmatique et fonctionnelle» utilisée pour déterminer quelle est la norme de contrôle applicable aux tribunaux administratifs peut s'appliquer de façon appropriée aux fonctions juridictionnelles d'une municipalité puisqu'il s'agit dans les deux cas de délégués du gouvernement provincial. Il est clair que la décision en question était de nature juridictionnelle puisqu'elle comportait une audience contradictoire ainsi que l'application de règles de fond à des cas particuliers et qu'elle avait des répercussions importantes sur les droits des parties. La démarche «pragmatique et fonctionnelle» est contextuelle et elle doit être adaptée à l'organisme en question. La prise en compte des facteurs pertinents en l'espèce milite contre l'application du principe de la retenue judiciaire quand il s'agit d'une question de compétence. Le conseil municipal doit, en application de l'art. 936, appliquer des principes d'interprétation des lois pour répondre à la question de droit touchant l'étendue de son pouvoir. Sur de telles questions, les municipalités ne sont pas dotées d'une compétence ou d'une expertise institutionnelles plus grandes que celles des tribunaux. Le critère à appliquer quand il s'agit de questions de compétence et de questions de droit est celui de la décision correcte. De plus, la nature du gouvernement municipal et l'étendue de l'expertise de la municipalité ne justifient pas un degré plus élevé de retenue de la part du tribunal d'examen. Premièrement, les municipalités

councillor. Finally, council decisions are more often by-products of the local political milieu than a considered attempt to follow legal or institutional precedent and are necessarily motivated by political considerations and not by an entirely impartial application of expertise. As a result, the courts may review those jurisdictional questions on a standard of correctness. Here, the city was correct in construing s. 936 as extending to it jurisdiction to issue resolutions declaring the company's pile of soil a nuisance and ordering its removal.

The standard upon which the courts may review *intra vires* municipal decisions must be one of patent unreasonableness. Municipal councils are elected representatives of their community and accountable to their constituents. Municipalities also often balance complex and divergent interests in arriving at decisions in the public interest. These considerations warrant that *intra vires* decisions be reviewed upon a deferential standard. Here, the city's decision to declare the company's pile of soil a nuisance was not patently unreasonable.

Cases Cited

Considered: *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231; **referred to:** *R. v. Sharma*, [1993] 1 S.C.R. 650; *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *M & D Farm Ltd. v. Manitoba Agricultural Credit Corp.*, [1999] 2 S.C.R. 961; 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; *Godbout v. Longueuil (City)*, [1997] 3 S.C.R. 844; *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91.

exercent un ensemble complet de pouvoirs législatifs et exécutifs, sans toutefois jouir d'un statut constitutionnel indépendant. Elles constituent essentiellement des gouvernements délégués. Deuxièmement, les municipalités sont des corps politiques. Nul n'est tenu de posséder une expérience ou une compétence en droit municipal et en planification municipale pour être élu conseiller. Enfin, les décisions des conseils sont plus souvent une manifestation du milieu politique local qu'une tentative réfléchie de suivre des précédents juridiques ou institutionnels et sont nécessairement le produit de facteurs politiques et non de l'application entièrement impartiale de l'expertise. Par conséquent, les tribunaux doivent examiner les questions en matière de compétence selon la norme de la décision correcte. En l'espèce, la ville a pris une décision correcte en interprétant l'art. 936 comme lui conférant la compétence pour adopter des résolutions déclarant que le tas de terre de la société était une nuisance et ordonnant son enlèvement.

La norme selon laquelle les tribunaux peuvent examiner les décisions prises par la municipalité dans les limites de sa compétence est celle du caractère manifestement déraisonnable. Les conseils municipaux sont composés de représentants élus de leur collectivité et sont responsables devant leurs commettants. Les municipalités doivent souvent soupeser des intérêts complexes et opposés pour arriver à des décisions conformes à l'intérêt public. Ces considérations justifient que l'on fasse preuve de retenue dans le cadre de l'examen des décisions prises par les municipalités dans les limites de leur compétence. En l'espèce, la décision de la ville de déclarer que le tas de terre de la société était une nuisance n'était pas manifestement déraisonnable.

Jurisprudence

Arrêt examiné: *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231; **arrêts mentionnés:** *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650; *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba*, [1999] 2 R.C.S. 961; 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919; *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844; *Kruse c. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91.

Statutes and Regulations Cited

Constitution Act, 1867, s. 92(8), (16).
Interpretation Act, R.S.B.C. 1996, c. 238, s. 8.
Municipal Act, R.S.B.C. 1960, c. 255, s. 873.
Municipal Act, R.S.B.C. 1979, c. 290, ss. 932, 936.
Municipal Act, R.S.B.C. 1996, c. 323, ss. 725, 727.
Municipal Government Act, S.A. 1994, c. M-26.1, s. 539.
Statute Revision Act, R.S.B.C. 1996, c. 440, s. 8.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1998), 49 B.C.L.R. (3d) 164, 109 B.C.A.C. 12, 177 W.A.C. 12, 161 D.L.R. (4th) 177, 47 M.P.L.R. (2d) 315, [1998] B.C.J. No. 1545 (QL), allowing the respondent's appeal from two orders permitting the appellant to remove top soil from respondent's property. Appeal allowed.

Guy E. McDannold, for the appellant.

Patrick G. Foy, Q.C., and *Angus M. Gunn*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

MAJOR J. — This appeal engages an interpretation of s. 936 of the *Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, c. 290 (now R.S.B.C. 1996, c. 323, s. 727). As well, it raises the standard of judicial review applicable to municipal bodies, previously visited by this Court in *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231.

I. Factual Background

The respondent, Rascal Trucking Ltd. ("Rascal"), leased a parcel of land located within the City of Nanaimo ("Nanaimo" or the "City") from Kismet Enterprises Inc. ("Kismet"). In April 1996, Rascal applied for and received a permit from the appellant Nanaimo to deposit approximately 15,000 cubic yards of soil on its site with the intent to conduct soil processing operations, an activity permitted by the applicable zoning classification.

Lois et règlements cités

Interpretation Act, R.S.B.C. 1996, ch. 238, art. 8.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 92(8), (16).
Municipal Act, R.S.B.C. 1960, ch. 255, art. 873.
Municipal Act, R.S.B.C. 1979, ch. 290, art. 932, 936.
Municipal Act, R.S.B.C. 1996, ch. 323, art. 725, 727.
Municipal Government Act, S.A. 1994, ch. M-26.1, art. 539.
Statute Revision Act, R.S.B.C. 1996, ch. 440, art. 8.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1998), 49 B.C.L.R. (3d) 164, 109 B.C.A.C. 12, 177 W.A.C. 12, 161 D.L.R. (4th) 177, 47 M.P.L.R. (2d) 315, [1998] B.C.J. No. 1545 (QL), qui a accueilli l'appel interjeté par l'intimée contre deux ordonnances permettant à l'appelante d'enlever de la terre du bien-fonds de l'intimée. Pourvoi accueilli.

Guy E. McDannold, pour l'appelante.

Patrick G. Foy, c.r., et *Angus M. Gunn*, pour l'intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE MAJOR — Le présent pourvoi concerne l'interprétation de l'art. 936 de la *Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 290 (maintenant R.S.B.C. 1996, ch. 323, art. 727). Il porte aussi sur la norme de contrôle judiciaire applicable aux municipalités, question que notre Cour a étudiée dans *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231.

I. Le contexte factuel

L'intimée, Rascal Trucking Ltd. («Rascal»), a loué une parcelle située dans la ville de Nanaimo («Nanaimo» ou la «Ville») qui appartenait à Kismet Enterprises Inc. («Kismet»). En avril 1996, à la demande de Rascal, l'appelante, Nanaimo, lui a délivré un permis l'autorisant à déposer sur son emplacement environ 15 000 verges cubes de terre en vue d'y effectuer des opérations de traitement des sols en conformité avec le règlement de zonage applicable.

1

2

- 3 Shortly after Rascal started delivering soil to the site, neighbouring residents raised complaints about dust and noise emissions. A city inspector inspected the site and recommended that an order be issued compelling the owner to remove the pile of soil.
- Peu de temps après que Rascal eut commencé à transporter de la terre sur les lieux, des voisins ont porté plainte au sujet de la poussière et du bruit qui en émanait. Un inspecteur municipal a recommandé après enquête sur place qu'une ordonnance soit prise, contraignant la propriétaire à enlever le tas de terre.
- 4 On July 3, 1996, Nanaimo held a public meeting where it heard from local residents and the respondent. It received a professional engineer's report analysing the noise emissions from the property, and an opinion from its legal counsel. The Nanaimo council deliberated and ultimately passed a resolution declaring the pile of soil a nuisance pursuant to s. 936 of the *Municipal Act*, and ordered Kismet to remove it within 30 days. It did not comply.
- Le 3 juillet 1996, Nanaimo a tenu une séance publique pour entendre les résidents touchés et l'intimée. Elle a reçu un rapport d'un ingénieur analysant l'émission du bruit sur ce terrain ainsi qu'un avis de son conseiller juridique. Après délibération, le conseil de Nanaimo a voté une résolution déclarant que le tas de terre constituait une nuisance visée par l'art. 936 de la *Municipal Act*, et ordonné à Kismet de l'enlever dans un délai de 30 jours. Cette dernière n'a pas obtempéré.
- 5 On August 19, 1996, Nanaimo passed a second resolution ordering the respondent to remove the topsoil within 15 days, in default of which it would be removed by the City at the respondent's or owner's cost. Neither the owner Kismet nor the respondent Rascal obeyed. On September 6, 1996, Rascal denied access for removal purposes to agents of the City.
- Le 19 août 1996, Nanaimo a adopté une seconde résolution ordonnant à l'intimée d'enlever la terre dans un délai de 15 jours, faute de quoi la municipalité allait la faire enlever aux frais de l'intimée ou de la propriétaire. Ni la propriétaire, Kismet, ni l'intimée, Rascal, n'ont obtempéré. Le 6 septembre 1996, Rascal a refusé aux représentants de la Ville l'accès aux fins de l'enlèvement.
- 6 These events precipitated two applications before the Supreme Court of British Columbia. Nanaimo brought the first, asking for a declaration that it was entitled to access the property and remove the offending pile of soil. Maczko J. granted the petition on the basis that Nanaimo had the jurisdiction both to declare the dirt pile a nuisance and order its removal.
- Ces faits ont donné lieu à deux demandes devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Nanaimo a d'abord sollicité un jugement déclaratoire lui reconnaissant le droit d'accès au terrain et d'enlèvement du tas de terre. Le juge Maczko a fait droit à la demande pour le motif que Nanaimo avait la compétence tant pour déclarer que le tas de terre était une nuisance que pour ordonner son enlèvement.
- 7 Kismet and Rascal brought the second petition, requesting that the resolutions be quashed. Rowan J. dismissed the petition.
- Kismet et Rascal ont présenté la seconde demande, en annulation des résolutions. Le juge Rowan a rejeté cette demande.
- 8 The British Columbia Court of Appeal allowed Rascal's appeal, set aside the orders and quashed the July 3rd and August 19th resolutions: (1998), 49 B.C.L.R. (3d) 164.
- La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a accueilli l'appel de Rascal et annulé les ordonnances ainsi que les résolutions du 3 juillet et du 19 août: (1998), 49 B.C.L.R. (3d) 164.

II. Relevant Statutory Provisions*Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, c. 290**Nuisances and disturbances****932.** The council may by bylaw

. . .

- (b) prevent, abate and prohibit nuisances, and provide for the recovery of the cost of abatement of nuisances from the person causing the nuisance or other persons described in the bylaw;

. . .

- (i) require the owners or occupiers of real property, or their agents, to eliminate or reduce the fouling or contaminating of the atmosphere through the emission of smoke, dust, gas, sparks, ash, soot, cinders, fumes or other effluvia; and prescribe measures and precautions to be taken for the purpose; and fix limits not to be exceeded for those emissions;

Removal of dangerous erections

936. (1) The council may declare a building, structure or erection of any kind, or a drain, ditch, watercourse, pond, surface water or other matter or thing, in or on private land or a highway, or in or about a building or structure, a nuisance, and may direct and order that it be removed, pulled down, filled up or otherwise dealt with by its owner, agent, lessee or occupier, as the council may determine and within the time after service of the order that may be named in it.

. . .

- (3) The council may further order that, in case of default by the owner, agent, lessee or occupier to comply with the order within the period named in it, the municipality, by its employees and others, may enter and effect the removal, pulling down, filling up or other dealing at the expense of the person defaulting, and may further order that the charges for doing so, including all incidental expenses, if unpaid on December 31 in any

II. Les dispositions législatives pertinentes*Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 290

[TRANSDUCTION]

Nuisances et troubles de jouissance**932.** Le conseil peut, par règlement,

. . .

- b) prévenir, supprimer et interdire les nuisances, et pourvoir au recouvrement du coût de la suppression contre la personne qui a causé une nuisance ou contre toute autre personne visée par le règlement;

. . .

- (i) contraindre les propriétaires ou occupants d'immeubles, ou leurs mandataires, à supprimer ou réduire la pollution atmosphérique résultant de l'émission de fumée, de poussière, de gaz, d'étincelles, de cendre, de suie, d'escarbilles, de vapeurs ou d'autres effluves; prescrire des mesures et précautions à prendre à cette fin, et fixer les limites supérieures de ces émissions;

Enlèvement de constructions dangereuses

936. (1) Le conseil peut déclarer que tout bâtiment ou construction de quelque nature que ce soit, tout égout, fossé, cours d'eau, étang, eaux de surface ou toute autre chose, situé sur un terrain privé ou sur la voie publique, ou dans un bâtiment ou une construction ou à proximité, constitue une nuisance et il peut ordonner, entre autres mesures, l'enlèvement, la démolition ou le remplissage par le propriétaire ou son mandataire, ou par le locataire ou l'occupant, selon les modalités que le conseil estime indiquées et dans le délai, à compter de la signification de l'ordonnance, qui y est indiqué.

. . .

- (3) Le conseil peut en outre ordonner qu'au cas où le propriétaire ou son mandataire, le locataire ou l'occupant n'obtempérerait pas à l'ordonnance dans le délai imparti, la municipalité pourra, par l'entremise de ses employés ou d'autres personnes, avoir accès aux lieux et procéder à l'enlèvement, à la démolition ou au remplissage ou prendre toute autre mesure aux frais de la personne en défaut et il peut en outre ordonner que les frais engagés à cet égard, y compris tous frais accessoires, non acquittés le 31 décembre, soient ajoutés aux impôts

year, shall be added to and form part of the taxes payable on that land or real property as taxes in arrear.

. . . .

(5) This section applies to any building, structure or erection of any kind which the council believes is so dilapidated or unclean as to be offensive to the community.

Interpretation Act, R.S.B.C. 1996, c. 238

Enactment remedial

8 Every enactment must be construed as being remedial, and must be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects.

Statute Revision Act, R.S.B.C. 1996, c. 440

Legal effect of revision

8 (1) A revision does not operate as new law but has effect and must be interpreted as a consolidation of the law contained in the Acts and provisions replaced by the revision.

(2) If a revised provision has the same effect as a provision replaced by the revision, the revised provision

(a) operates retrospectively as well as prospectively, and

(b) is deemed to have been enacted and to have come into force on the day on which the provision replaced by the revision came into force.

(3) If a revised provision does not have the same effect as a provision replaced by the revision,

(a) the provision replaced by the revision governs all transactions, matters and things before the revision comes into force, and

(b) the revised provision governs all transactions, matters and things after the revision comes into force.

perçus sur ce terrain ou immeuble, à titre d'arriéré d'impôts.

. . . .

(5) Le présent article s'applique à tout bâtiment ou construction de quelque nature que ce soit que le conseil juge délabré ou insalubre au point d'offenser la collectivité.

Interpretation Act, R.S.B.C. 1996, ch. 238

[TRANSDUCTION]

Solution de droit

8 Tout texte est censé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet.

Statute Revision Act, R.S.B.C. 1996, ch. 440

[TRANSDUCTION]

Effet de la révision

8 (1) Le nouveau texte n'est pas réputé de droit nouveau, sa teneur étant censée constituer une refonte des règles de droit du texte antérieur.

(2) Si le nouveau texte a le même effet que le texte antérieur, le nouveau texte:

a) a un effet rétroactif et dispose pour l'avenir;

b) est réputé avoir été édicté et être entré en vigueur à l'entrée en vigueur du texte antérieur.

(3) Si le nouveau texte n'a pas le même effet que le texte antérieur,

a) le texte antérieur régit tout ce qui est antérieur à l'entrée en vigueur du nouveau texte;

b) le nouveau texte régit tout ce qui est postérieur à l'entrée en vigueur du nouveau texte.

III. Judicial HistoryA. *British Columbia Supreme Court* (Maczko J.)

The issue before Maczko J. was whether Nanaimo had the power under s. 936 of the *Municipal Act* to declare a pile of soil a nuisance and order its removal. He declared that Nanaimo had jurisdiction to do so, but did not extend his order to conclude on Nanaimo's right to do so in the case before him.

B. *British Columbia Supreme Court* (Rowan J.)

Rascal and Kismet filed a second petition requesting that the court quash Nanaimo's resolutions on the basis that the City exceeded its jurisdiction by declaring the pile of soil to be a nuisance. Rowan J. held that the pile of soil fell within the traditional meaning of a nuisance, specifically something harmful or offensive to the public for which there is a legal remedy. Therefore, he declined to intervene and quash the City's resolutions, finding it had acted within its jurisdiction.

C. *British Columbia Court of Appeal* (per Newbury J.A.)

The Court of Appeal held that Maczko J. erred in declaring Nanaimo had jurisdiction to declare the pile of soil a nuisance and to order its removal. As the ruling of Rowan J. was predicated on the ruling of Maczko J., that too was held to be in error. The court allowed the appeal and quashed the City's resolutions.

IV. Issues

This appeal raises two issues:

- (1) Did s. 936 of the *Municipal Act* empower the appellant to pass the resolutions declaring the pile of soil a nuisance and ordering its removal?

III. Les décisions des juridictions inférieuresA. *La Cour suprême de la Colombie-Britannique* (le juge Maczko)

Le juge Maczko devait trancher la question de savoir si l'art. 936 de la *Municipal Act* attribuait à Nanaimo le pouvoir de déclarer que le tas de terre était une nuisance et d'ordonner son enlèvement. Il a décidé que la loi conférait à Nanaimo la compétence voulue, mais n'a pas statué dans son ordonnance sur le droit de Nanaimo de l'exercer dans l'affaire dont il était saisi.

B. *La Cour suprême de la Colombie-Britannique* (le juge Rowan)

Rascal et Kismet ont ensuite déposé une demande sollicitant l'annulation des résolutions de Nanaimo pour le motif que la Ville a outrepassé sa compétence en déclarant que le tas de terre était une nuisance. Le juge Rowan a décidé que le tas de terre rentrait dans la définition reconnue de la nuisance, à savoir quelque chose de préjudiciable ou d'offensant pour le public pour lequel la loi prévoit une réparation. En conséquence, il s'est abstenu d'intervenir et d'annuler les résolutions de la Ville puisqu'elle avait agi, à son avis, dans les limites de sa compétence.

C. *La Cour d'appel de la Colombie-Britannique* (le juge Newbury)

La Cour d'appel a conclu que le juge Maczko avait commis une erreur en décidant que Nanaimo avait la compétence pour déclarer que le tas de terre était une nuisance et pour ordonner son enlèvement. La décision du juge Rowan reposant sur celle du juge Maczko, elle a aussi été jugée erronée. La cour a accueilli l'appel et annulé les résolutions de la Ville.

IV. Questions en litige

Le présent pourvoi soulève deux questions:

- (1) L'article 936 de la *Municipal Act* conférait-il à l'appelante le pouvoir de voter les résolutions déclarant que le tas de terre était une nuisance et ordonnant son enlèvement?

- (2) If so, upon what standard must the appellant's decision be reviewed?

V. Analysis

- (1) *Did s. 936 of the Municipal Act Empower the Appellant to Pass the Resolutions Declaring the Pile of Soil a Nuisance and Ordering Its Removal?*

14 Nanaimo relied upon s. 936 of the *Municipal Act* as its authority to declare Rascal's pile of soil a nuisance and to order its removal. The appellant submitted that a "broad and benevolent" rule of statutory construction be adopted in ascertaining its jurisdiction under s. 936 rather than the narrow view adopted by the Court of Appeal. Nanaimo argued that s. 936's reference to "or other matter or thing" cannot be limited to the genus of constructed things and watercourses preceding it. To the contrary, Nanaimo said this phrase is meant to stand alone and apart from the preceding items. Therefore, the power to declare "other matter or thing" a nuisance referred to the municipality's jurisdiction to abate nuisances and health hazards generally.

15 In support of this conclusion Nanaimo pointed out that prior to the 1979 revision of the *Municipal Act*, the predecessor equivalent of s. 936 (*Municipal Act*, R.S.B.C. 1960, c. 255, s. 873) contained an additional comma prior to "or other matter or thing", which it was argued was included to set this phrase off as a stand alone grant of general power. Although this comma was removed in the 1979 revision, Nanaimo claims s. 8 of the *Statute Revision Act* required the Court to interpret s. 936 as if the comma remained, should the inclusion of a comma have the substantive effect of setting off this phrase as a general grant of jurisdiction over nuisances.

16 The respondent argued that this Court should not subscribe *a priori* to either a benevolent or strict approach, but rather seek to discern the "true

- (2) Dans l'affirmative, selon quelle norme la décision de l'appelante doit-elle être examinée?

V. Analyse

- (1) *L'article 936 de la Municipal Act conférerait-il à l'appelante le pouvoir de voter les résolutions déclarant que le tas de terre était une nuisance et ordonnant son enlèvement?*

Nanaimo s'est appuyée sur l'art. 936 de la *Municipal Act* pour déclarer que le tas de terre de Rascal était une nuisance et pour ordonner son enlèvement. L'appelante a soutenu qu'il convenait de donner une interprétation [TRADUCTION] «large et bienveillante» à cette disposition attributive de compétence plutôt que de suivre la règle stricte préconisée par la Cour d'appel. Nanaimo a soutenu que le sens de l'expression «ou toute autre chose» qui figure à l'art. 936 ne saurait être limité au genre de choses énumérées précédemment, à savoir les constructions et cours d'eau. Au contraire, elle affirme qu'il faut prendre cette expression isolément et la considérer séparément des autres éléments de l'énumération. Par conséquent, le pouvoir de déclarer que «toute autre chose» constitue une nuisance s'entendait de la compétence de la municipalité pour supprimer les nuisances et les risques pour la santé en général.

À l'appui de cette conclusion, Nanaimo a souligné qu'avant la révision de 1979 de la *Municipal Act*, l'expression «ou toute autre chose» employée dans l'article qui a précédé l'art. 936 (*Municipal Act*, R.S.B.C. 1960, ch. 255, art. 873) était précédée d'une virgule, qui aurait été insérée afin de faire ressortir que cette expression constituait une attribution distincte d'un pouvoir général. Quoique cette virgule ait été supprimée dans la version de 1979, Nanaimo affirme que, par l'application de l'art. 8 de la *Statute Revision Act*, l'art. 936 doit être interprété comme si la virgule s'y trouvait toujours, si l'inclusion d'une virgule a pour effet d'attribuer une compétence générale à l'égard des nuisances.

L'intimée a soutenu que notre Cour ne doit opter *a priori* ni pour une méthode d'interprétation bienveillante ni pour une règle stricte, mais chercher

intent” of s. 936. In the respondent’s submission, such an analysis, aided by the *ejusdem generis* or limited class rule, forces the conclusion that s. 936 empowered Nanaimo to address only two classes of potential nuisance — constructed things and things associated with the handling, transit, or storage of water. To ascribe greater meaning to the phrase “or other matter or thing” it was said would run contrary to the intent of listing specific items before it, as well as deprive those words of meaning. In light of the specific items enumerated, the respondent company said it would be anomalous to conclude that reference to “or other matter or thing” permits a municipality to, in effect, declare anything to be a nuisance.

The first step is to consider the approach the courts should take when construing municipal legislation. As noted by Iacobucci J. in *R. v. Sharma*, [1993] 1 S.C.R. 650, at p. 668:

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

The process of delineating municipal jurisdiction is an exercise in statutory construction. There is ample authority, on the interpretation of statutes generally and of municipal statutes specifically, to support a broad and purposive approach.

While *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674, favoured restricting a municipality’s jurisdiction to those powers expressly conferred upon it by the legislature, the Court noted that a purposive interpretation should be used in determining what the scope of those powers are. See Iacobucci J. (at pp. 687-88):

plutôt à cerner l’«intention véritable» de l’art. 936. Selon son argument, si l’on analyse la disposition de cette manière et si l’on applique la règle *ejusdem generis* ou règle des choses du même ordre, on est forcé de conclure que l’art. 936 ne conférerait une autorité à Nanaimo qu’à l’égard de deux catégories de nuisances possibles: les constructions et tout ce qui concerne la manutention, l’acheminement ou l’emménagement de l’eau. Donner un sens plus large à l’expression «ou toute autre chose» irait, selon l’intimée, à l’encontre du but exprimé par l’énumération d’éléments qui la précède et en ferait une expression dénuée de sens. La société intimée ajoute qu’il serait anormal, compte tenu de l’énumération, de conclure que l’emploi de l’expression «ou toute autre chose» autorise une municipalité, en fait, à déclarer que n’importe quoi constitue une nuisance.

Il s’agit d’abord d’examiner la démarche que les tribunaux devraient adopter lorsqu’ils interprètent des textes législatifs se rapportant aux municipalités. Comme le fait observer le juge Iacobucci dans *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650, à la p. 668:

... en tant qu’organismes créés par la loi, les municipalités [TRADUCTION] «peuvent exercer seulement les pouvoirs qui leur sont conférés expressément par la loi, les pouvoirs qui découlent nécessairement ou vraiment du pouvoir explicite conféré dans la loi, et les pouvoirs indispensables qui sont essentiels et non pas seulement commodes pour réaliser les fins de l’organisme».

Pour statuer sur la question de la compétence des municipalités, les tribunaux recourent aux règles d’interprétation des lois. Une abondante jurisprudence en matière d’interprétation des lois en général et des lois sur les municipalités en particulier favorise une interprétation large, fondée sur l’objet visé.

Dans l’arrêt *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674, notre Cour a opté pour que la compétence des municipalités soit restreinte aux pouvoirs qui leur sont expressément conférés par une loi, mais elle a cependant fait remarquer qu’il fallait interpréter ces pouvoirs en tenant compte de l’objet visé. Voir les propos du juge Iacobucci (aux pp. 687 et 688):

17

18

19

As Davies J. wrote in his reasons in *City of Hamilton v. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 S.C.R. 239, at p. 249, with respect to construing provincial legislation enabling municipal by-laws:

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

Accordingly, a court should look to the purpose and wording of the provincial enabling legislation when deciding whether or not a municipality has been empowered to pass a certain by-law . . . [A] somewhat stricter rule of construction than that suggested above by Davies J. is in order where the municipality is attempting to use a power which restricts common law or civil rights.

20 This conclusion follows recent authorities dictating that statutes be construed purposively in their entire context and in light of the scheme of the Act as a whole with a view to ascertaining the legislature’s true intent. See *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paras. 21-23, *M & D Farm Ltd. v. Manitoba Agricultural Credit Corp.*, [1999] 2 S.C.R. 961, at para. 25, and the B.C. *Interpretation Act*, s. 8.

21 It is my opinion that the legislature, by including the phrase “or other matter or thing”, did not intend to expand the scope of s. 936 to allow municipalities to declare almost anything to be a nuisance. I accept the respondent’s submission that to construe that phrase as creating a third class of potential nuisance would effectively negate the purpose of including rather specific preceding language.

Comme l’a affirmé le juge Davies dans *City of Hamilton c. Hamilton Distillery Co.* (1907), 38 R.C.S. 239, à la p. 249, à l’égard de l’interprétation d’une loi provinciale autorisant l’adoption de règlements municipaux:

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

En conséquence, lorsqu’il doit déterminer si une municipalité a été habilitée à adopter un certain règlement, le tribunal devrait examiner l’objet et le texte de la mesure législative provinciale habilitante. [. . .] [I]l convient d’adopter une règle d’interprétation un peu plus stricte que celle proposée ci-dessus par le juge Davies lorsque la municipalité tente d’exercer un pouvoir qui restreint des droits civils ou de common law.

Cette conclusion suit des arrêts récents qui commandent que l’interprétation des lois soit fondée sur l’objet en tenant compte de tout le contexte et de l’esprit de la loi dans son ensemble en vue de cerner l’intention véritable du législateur. Voir *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, aux par. 21 à 23, *M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba*, [1999] 2 R.C.S. 961, au par. 25, et l’*Interpretation Act* de la Colombie-Britannique, art. 8.

Je suis d’avis qu’en insérant l’expression «ou toute autre chose», le législateur n’avait pas l’intention d’élargir le champ d’application de l’art. 936 de manière à autoriser les municipalités à déclarer que quasiment n’importe quoi constitue une nuisance. J’accepte l’argument de l’intimée qu’interpréter ces mots comme créant une troisième catégorie de nuisances possibles irait effectivement à l’encontre de l’objet visé, lequel s’exprime dans l’énumération d’éléments qui précède.

The phrase “or other matter or thing” extends the two classes of nuisances outlined before it, that is constructed or erected things, and watercourses. This interpretation follows from both a purposive interpretation and the application of the *ejusdem generis* limited class rule. It is not reasonable to believe that the legislature intended to subscribe such importance to the missing comma, namely that such minor punctuation should render null the specific items listed before.

It should also be noted that s. 932 of the *Municipal Act* (now s. 725) gave municipalities the authority to address nuisances, broadly defined, through duly passed by-laws. Under the Act, the procedure established to pass a by-law is more onerous and time consuming than that required to pass a resolution. Were reference to “or other matter or thing” interpreted to govern nuisances generally, s. 936 would necessarily encompass those nuisances addressed by s. 932. Section 932 would, in practice, be redundant. No reasonable and efficient municipality would address a nuisance through s. 932 in light of the less cumbersome procedure available under s. 936. The legislature could not have intended such redundancy.

The fact that s. 936 empowers municipalities to declare only two classes of thing to be a nuisance does not foreclose the possibility that a pile of soil may fall within one of those categories. It is clear that a pile of soil does not fall within any of the water-related items constituting the second class. However, does a pile of soil fall within the first class of constructed or erected things? Specifically, does it fall within the phrase “building, structure or erection of any kind”? I conclude that it does. A pile of soil does not materialize on its own. It must at least be erected presumably by piling or dumping. As well, a pile of soil clearly may be a “hazardous erection” within the wording of s. 936’s heading, either in the sense of reducing air quality

L’expression «ou toute autre chose» élargit les deux catégories de nuisances qui la précèdent, soit les constructions et les cours d’eau. Cette interprétation s’accorde tant avec une interprétation fondée sur l’objet qu’avec la règle *ejusdem generis*. Il n’est pas raisonnable de croire que le législateur ait voulu accorder une telle importance à la virgule manquante, c’est-à-dire qu’un signe de ponctuation aussi peu important rende nuls les éléments énumérés précédemment.

Il convient de signaler en outre que l’art. 932 de la *Municipal Act* (maintenant l’art. 725) conférait aux municipalités le pouvoir de prendre, par règlement, des mesures à l’égard des nuisances au sens large. Aux termes de la Loi, la procédure établie pour adopter un règlement est plus lourde et demande plus de temps que celle prévue pour adopter une résolution. Si l’utilisation de l’expression «ou toute autre chose» était interprétée comme régissant toutes les nuisances en général, l’art. 936 engloberait nécessairement les nuisances visées à l’art. 932, qui deviendrait alors, en pratique, redondant. Aucune municipalité raisonnable et efficace ne traiterait des questions de nuisance par le biais de l’art. 932 compte tenu de la procédure plus légère prévue à l’art. 936. Le législateur ne peut avoir prévu une telle redondance.

Le fait que l’art. 936 habilite les municipalités à déclarer que deux catégories de choses seulement sont des nuisances n’écarte pas la possibilité qu’un tas de terre entre dans l’une de ces catégories. De toute évidence, un tas de terre ne correspond à aucun des éléments ayant un rapport avec l’eau qui forment la seconde catégorie. Toutefois, un tas de terre entre-t-il dans la première catégorie, celle des constructions? Plus précisément, est-il visé par l’expression «tout bâtiment ou construction de quelque nature que ce soit»? Je suis d’avis qu’il l’est. Un tas de terre ne se fait pas tout seul. Il représente à tout le moins une construction, dans le sens qu’il a vraisemblablement été empilé ou déversé. De plus, un tas de terre peut clairement être une «construction dangereuse» au sens de l’interdiction qui précède l’art. 936, soit du fait qu’il diminue la qualité de l’air par la poussière en sus-

22

23

24

through dust pollution, or by posing a serious risk to curious children.

25 *Rizzo & Rizzo Shoes*, *supra*, at para. 27, noted “[i]t is a well established principle of statutory interpretation that the legislature does not intend to produce absurd consequences”. In this sense, an absurdity would result if s. 936 did not extend to a pile of soil. It would mean a building, structure or pond could be declared a nuisance, but the soil excavated to create them could not.

26 It is my opinion that s. 936 empowered the appellant to issue resolutions declaring Rascal’s pile of soil a nuisance and ordering its removal. As a result of that conclusion the second question requires review.

(2) *Upon What Standard Must the Appellant’s Decision Be Reviewed?*

27 The standard of judicial review applicable to municipal policy making decisions was reviewed and set out in *Shell*, *supra*. See Sopinka J. (at p. 273):

As creatures of statute, however, municipalities must stay within the powers conferred on them by the provincial legislature. In *R. v. Greenbaum*, [1993] 1 S.C.R. 674, Iacobucci J., speaking for the Court, stated, at p. 687:

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

It follows that the exercise of a municipality’s statutory powers . . . is reviewable to the extent of determining whether the actions are *intra vires*.

28 In this case we are considering the standard of review applicable to a municipality’s adjudicative function as opposed to its policy making. The decision in question was clearly adjudicative as it involved an adversarial hearing, the application of substantive rules to individual cases and a significant impact on the rights of the parties. (See 2747-

pension, soit du fait qu’il constitue un grave danger pour les enfants curieux.

Dans l’arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes*, précité, au par. 27, il est indiqué que «[s]elon un principe bien établi en matière d’interprétation législative, le législateur ne peut avoir voulu des conséquences absurdes». De ce point de vue, estimer que l’art. 936 ne vise pas un tas de terre conduirait à une absurdité. Cela signifierait qu’il peut être déclaré qu’un bâtiment, une construction ou un étang constitue une nuisance, mais non les déblais de l’excavation de ceux-ci.

À mon avis, l’art. 936 habilitait l’appelante à voter des résolutions déclarant que le tas de terre de Rascal était une nuisance et ordonnant son enlèvement. Étant donné cette conclusion, il y a lieu d’examiner la seconde question.

(2) *Selon quelle norme la décision de l’appelante doit-elle être examinée?*

La norme de contrôle judiciaire applicable aux décisions de principe des municipalités a été étudiée et énoncée dans *Shell*, précité. Voir les propos du juge Sopinka (à la p. 273):

En tant que créations de la loi, les municipalités doivent toutefois agir conformément aux pouvoirs que la législature provinciale leur a conférés. Dans l’arrêt *R. c. Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674, le juge Iacobucci affirme, au nom de la Cour, à la p. 687:

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

Il s’ensuit que l’exercice des pouvoirs légaux d’une municipalité, quelle que soit leur classification, peut faire l’objet d’un contrôle dans la mesure où il s’agit de déterminer si elle a agi dans les limites de sa compétence.

En l’espèce, nous examinons la norme de contrôle applicable à la fonction juridictionnelle d’une municipalité par opposition à son rôle en matière de prise de décisions de principe. Il est clair que la décision en question était de nature juridictionnelle puisqu’elle comportait une audience contradictoire ainsi que l’application de règles de fond à des cas

3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919, at para. 24.) In *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, and subsequent cases, this Court adopted what was described as a “pragmatic and functional” approach to discerning the standards of review applicable to administrative tribunals, be they delegates of federal or provincial jurisdiction. As municipalities are also delegates of provincial jurisdiction, there is harmony in applying the pragmatic and functional approach in ascertaining the standard of review applicable to municipalities exercising an adjudicative function.

As recently noted in *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, at paras. 29-38, several factors must be weighed in determining whether to afford an administrative tribunal curial deference. The approach is a contextual one that must be adapted to the body in question. It considers, where relevant, the existence of a privative clause, if any, the body's expertise, the purpose of the body's enabling legislation and whether the question at issue is one of law or fact. Here, s. 936 requires the municipal council to apply principles of statutory interpretation in order to answer the legal question of the scope of its authority. On such questions, municipalities do not possess any greater institutional competence or expertise than the courts so as to warrant a heightened degree of deference on review. The test on jurisdiction and questions of law is correctness.

A consideration of the nature of municipal government and the extent of municipal expertise further militates against a deferential standard on the question of jurisdiction. Furthermore, these factors reflect the institutional realities that make munici-

particuliers et qu'elle avait des répercussions importantes sur les droits des parties. (Voir 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, au par. 24.) Dans l'arrêt *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, et dans des arrêts subséquents, notre Cour a adopté une démarche «pragmatique et fonctionnelle» à l'égard de la détermination des normes de contrôle applicables aux tribunaux administratifs, qu'il s'agisse de délégués des gouvernements fédéral ou provinciaux. Comme les municipalités exercent aussi des pouvoirs délégués par le gouvernement provincial, il est approprié d'utiliser la démarche pragmatique et fonctionnelle pour déterminer quelle est la norme de contrôle applicable aux municipalités qui exercent une fonction juridictionnelle.

Il a récemment été noté dans l'arrêt *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, aux par. 29 à 38, que plusieurs facteurs doivent être pris en considération pour décider s'il y a lieu de faire montre de retenue à l'endroit d'un tribunal administratif. La démarche est contextuelle et doit être adaptée à l'organisme en question. Dans le cadre de cette démarche, l'examen porte sur l'existence d'une clause privative, le cas échéant, l'expertise de l'organisme, l'objet de la loi habilitante de l'organisme et la nature du problème, à savoir s'il s'agit d'une question de droit ou de fait. En l'espèce, le conseil municipal doit, en application de l'art. 936, appliquer des principes d'interprétation des lois pour répondre à la question de droit touchant l'étendue de son pouvoir. Sur de telles questions, les municipalités ne sont pas dotées d'une compétence ou d'une expertise institutionnelles plus grandes que celles des tribunaux, qui justifieraient un degré plus élevé de retenue de la part du tribunal d'examen. Le critère à appliquer quand il s'agit de questions de compétence et de questions de droit est celui de la décision correcte.

La prise en compte de la nature du gouvernement municipal et de l'étendue de l'expertise de la municipalité milite aussi contre l'application du principe de la retenue judiciaire quand il s'agit d'une question de compétence. De plus, ces fac-

29

30

palities creatures distinct and unique from administrative bodies.

teurs témoignent des réalités institutionnelles qui distinguent nettement les municipalités des organismes administratifs.

31 First, in contrast to administrative tribunals, that usually adjudicate matters pertaining to a specialized and confined area, municipalities exercise a rather plenary set of legislative and executive powers, a role that closely mimics that of the provincial government from which they derive their existence. Yet, unlike provincial governments, municipalities do not have an independent constitutional status. (See *Godbout v. Longueuil (City)*, [1997] 3 S.C.R. 844, at para. 52, and the *Constitution Act, 1867*, ss. 92(8) and 92(16).) While administrative agencies are equally statutory delegates, they are not a substitute for provincial legislative and executive authority to the extent that municipalities are. Municipalities essentially represent delegated government.

Premièrement, au contraire des tribunaux administratifs, qui tranchent habituellement des questions relevant de domaines spécialisés et restreints, les municipalités exercent un ensemble assez complet de pouvoirs législatifs et exécutifs, jouant un rôle qui se rapproche énormément de celui du gouvernement provincial dont elles sont l'émanation. Néanmoins, contrairement au gouvernement provincial, les municipalités ne jouissent pas d'un statut constitutionnel indépendant. (Voir *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844, au par. 52, et la *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 92(8) et 92(16).) Quoique les organismes administratifs soient également titulaires de pouvoirs délégués par des lois, ils ne se substituent pas à l'assemblée législative et au pouvoir exécutif des provinces au même titre que les municipalités qui, elles, constituent essentiellement des gouvernements délégués.

32 Second, municipalities are political bodies. Whereas tribunal members should be and are, generally, appointed because they possess an expertise within the scope of the agency's authority, municipal councillors are elected to further a political platform. Neither experience nor proficiency in municipal law and municipal planning, while desirable, is required to be elected a councillor. Given the relatively broad range of issues that a municipality must address, it is unlikely that most councillors will develop such special expertise even over an extended time. Finally, as opposed to administrative tribunals, council decisions are more often by-products of the local political milieu than a considered attempt to follow legal or institutional precedent. To a large extent council decisions are necessarily motivated by political considerations and not by an entirely impartial application of expertise.

Deuxièmement, les municipalités sont des corps politiques. Alors que les membres des tribunaux administratifs doivent être nommés, et qu'ils le sont généralement, parce qu'ils possèdent une expertise pertinente par rapport aux attributions de l'organisme, les conseillers municipaux, pour leur part, sont élus en vue de la réalisation d'un programme politique. L'expérience et la compétence en droit municipal et en planification municipale sont des qualités souhaitables, mais nul n'est tenu de les posséder pour être élu conseiller. Vu la variété appréciable des questions qui ressortissent à l'autorité des municipalités, il est peu probable que la plupart des conseillers acquièrent de telles connaissances spécialisées même au bout d'un laps de temps assez long. Enfin, à l'inverse de celles des tribunaux administratifs, les décisions des conseils sont plus souvent une manifestation du milieu politique local qu'une tentative réfléchie de suivre des précédents juridiques ou institutionnels. Dans une large mesure, les décisions des conseils sont nécessairement le produit de facteurs politiques et non de l'application entièrement impartiale d'une expertise.

The fact that councillors are accountable at the ballot box, is a consideration in determining the standard of review for *intra vires* decisions but does not give municipal councillors any particular advantage in deciding jurisdictional questions in the adjudicative context. As a result, the courts may review those jurisdictional decisions on a standard of correctness.

Given the interpretation of s. 936 set out in part 1 of these reasons, it is my opinion that Nanaimo was correct in construing s. 936 as extending to it jurisdiction to issue resolutions declaring Rascal's pile of soil a nuisance and ordering its removal.

In light of the conclusion that Nanaimo acted within its jurisdiction in passing the resolutions at issue, it is necessary to consider the standard upon which the courts may review those *intra vires* municipal decisions. Municipal councillors are elected by the constituents they represent and as such are more conversant with the exigencies of their community than are the courts. The fact that municipal councils are elected representatives of their community, and accountable to their constituents, is relevant in scrutinizing *intra vires* decisions. The reality that municipalities often balance complex and divergent interests in arriving at decisions in the public interest is of similar importance. In short, these considerations warrant that the *intra vires* decision of municipalities be reviewed upon a deferential standard.

Kruse v. Johnson, [1898] 2 Q.B. 91 (Div. Ct.), has long been an authority in Canadian courts for scrutinizing the reasonableness of municipal by-laws. There, Lord Russell of Killowen offered

Le fait que les conseillers municipaux sont responsables devant leurs commettants au moment des élections est un élément à prendre en considération pour déterminer la norme de contrôle des décisions prises dans les limites de leur compétence, mais ce fait ne leur donne pas d'avantage particulier lorsqu'ils tranchent des questions de compétence dans le contexte juridictionnel. Par conséquent, les tribunaux doivent examiner les décisions en matière de compétence selon la norme de la décision correcte.

Vu l'interprétation de l'art. 936 énoncée dans la première partie des présents motifs, j'estime que Nanaimo a pris une décision correcte en interprétant l'art. 936 comme lui conférant la compétence pour adopter des résolutions déclarant que le tas de terre de Rascal était une nuisance et ordonnant son enlèvement.

Compte tenu de la conclusion que Nanaimo a agi dans les limites de sa compétence en adoptant les résolutions en question, il est nécessaire d'examiner la norme selon laquelle les tribunaux peuvent examiner les décisions prises par la municipalité dans les limites de leur compétence. Les conseillers municipaux sont élus par les commettants qu'ils représentent et, de ce fait, ils sont plus au courant des exigences de leur collectivité que ne le sont les tribunaux. Le fait que les conseils municipaux sont composés de représentants élus de leur collectivité et, partant, qu'ils sont responsables devant leurs commettants est un élément pertinent de l'examen des décisions prises dans les limites de leur compétence. La réalité qui veut que les municipalités doivent souvent soupeser des intérêts complexes et opposés pour arriver à des décisions conformes à l'intérêt public est tout aussi importante. Bref, les considérations qui précèdent justifient que l'on fasse preuve de retenue dans le cadre de l'examen des décisions prises par les municipalités dans les limites de leur compétence.

L'arrêt *Kruse c. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91 (Div. Ct.), a longtemps fait autorité au Canada quant au caractère raisonnable des règlements municipaux. Lord Russell of Killowen y invite les

33

34

35

36

the courts some cautionary language on findings of unreasonableness (at p. 100):

A by-law is not unreasonable merely because particular judges may think that it goes further than is prudent or necessary or convenient, or because it is not accompanied by a qualification or an exception which some judges may think ought to be there. Surely it is not too much to say that in matters which directly and mainly concern the people of the county, who have the right to choose those whom they think best fitted to represent them in their local government bodies, such representatives may be trusted to understand their own requirements better than judges.

Or as more recently expressed in *Shell, supra, per McLachlin J.*, at p. 244:

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

37 I find these comments equally persuasive in the scrutiny of municipal resolutions. The conclusion is apparent. The standard upon which courts may entertain a review of *intra vires* municipal actions should be one of patent unreasonableness.

38 An example of legislative intent in the review of municipal by-laws or resolutions is found in the Province of Alberta where the province seeks to shield its municipalities from a challenge on

tribunaux à user de circonspection lorsqu’il s’agit de statuer sur le caractère déraisonnable d’une telle mesure (à la p. 100):

[TRADUCTION] Un règlement n’est pas déraisonnable simplement parce que certains juges peuvent estimer qu’il va au-delà de ce qui est prudent ou nécessaire ou commode, ou parce qu’il n’est pas assorti d’une réserve ou d’une exception qui devrait y figurer de l’avis de certains juges. Il n’est sans doute pas exagéré de dire que, lorsqu’une question touche directement et principalement les habitants du comté, qui ont le droit de choisir ceux qu’ils jugent les plus aptes à les représenter au sein du corps municipal, on peut faire confiance à ces représentants pour ce qui est de comprendre mieux que les juges ce qui leur convient.

Ou bien, comme le juge McLachlin l’a exprimé plus récemment dans *Shell*, précité, à la p. 244:

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

J’estime que ces commentaires sont également persuasifs lorsqu’il s’agit d’examiner des résolutions municipales. La conclusion est évidente. La norme suivant laquelle les tribunaux peuvent examiner les actions d’une municipalité accomplies dans les limites de sa compétence est celle du caractère manifestement déraisonnable.

On trouve dans la province d’Alberta un exemple d’intention législative en matière d’examen des règlements ou résolutions des municipalités. En effet, cette province cherche à protéger

unreasonableness alone. See the *Municipal Government Act*, S.A. 1994, c. M-26.1, that states:

539 No bylaw or resolution may be challenged on the ground that it is unreasonable.

We are left to consider whether Nanaimo was patently unreasonable in declaring this specific pile of soil a nuisance. The pile of soil had serious and continuing effects upon the neighbouring community. It was an annoyance and a source of pollution. Nanaimo's decision to declare Rascal's pile of soil a nuisance was not patently unreasonable. I would allow the appeal with costs throughout, set aside the order of the British Columbia Court of Appeal and reinstate the orders of Maczko J. and Rowan J. below, as well as Nanaimo's resolutions dated July 3, 1996 and August 19, 1996.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Staples McDannold Stewart, Vancouver.

Solicitors for the respondent: Ladner Downs, Vancouver.

ses municipalités contre une contestation fondée uniquement sur la question du caractère déraisonnable. Voir la *Municipal Government Act*, S.A. 1994, ch. M-26.1, dont l'art. 539 dispose:

[TRADUCTION]

539 Nul ne peut contester un règlement ou une résolution pour le motif qu'il est déraisonnable.

Il reste à décider si Nanaimo a pris une décision manifestement déraisonnable en déclarant que le tas de terre en question était une nuisance. Le tas de terre a eu des effets graves et constants sur la collectivité voisine. Il constituait un désagrément et une source de pollution. La décision de Nanaimo de déclarer que le tas de terre de Rascal était une nuisance n'était pas manifestement déraisonnable. Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi avec dépens dans toutes les cours, d'annuler l'ordonnance de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique et de rétablir les ordonnances des juges Maczko et Rowan en première instance, ainsi que les résolutions de Nanaimo datées du 3 juillet 1996 et du 19 août 1996.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelante: Staples McDannold Stewart, Vancouver.

Procureurs de l'intimée: Ladner Downs, Vancouver.