

**Consortium Developments (Clearwater)  
Ltd. Appellant**

v.

**The Corporation of the City of Sarnia and  
the Lambton County Roman Catholic  
Separate School Board Respondents**

and between

**Kenneth MacAlpine, James Pumple and  
MacPump Developments Ltd. Appellants**

v.

**The Corporation of the City of Sarnia and  
the Lambton County Roman Catholic  
Separate School Board Respondents**

and

**The Attorney General for  
Saskatchewan Intervener**

INDEXED AS: CONSORTIUM DEVELOPMENTS (CLEARWATER)  
LTD. v. SARNIA (CITY)

File No.: 25604.

Hearing and judgment: March 16, 1998.

Reasons delivered: October 22, 1998.

Present: Lamer C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier,  
McLachlin, Iacobucci, Bastarache and Binnie JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
ONTARIO

*Municipal law — Judicial inquiry — Municipality  
passing resolution to establish judicial inquiry concern-  
ing certain land transactions — Land developers caus-  
ing summonses to be issued to municipal officials —  
Whether resolution complies with requirements of  
Municipal Act — Whether judicial inquiry trenches on  
federal criminal law power — Whether quashing of  
summonses issued to municipal officials prevented land  
developers from assembling proper record — Whether  
requirements of natural justice breached by procedure*

**Consortium Developments (Clearwater)  
Ltd. Appelante**

c.

**Municipalité de Sarnia et Conseil d'écoles  
séparées catholiques de Lambton Intimés**

et entre

**Kenneth MacAlpine, James Pumple et  
MacPump Developments Ltd. Appelants**

c.

**Municipalité de Sarnia et Conseil d'écoles  
séparées catholiques de Lambton Intimés**

et

**Le procureur général de la  
Saskatchewan Intervenant**

RÉPERTORIÉ: CONSORTIUM DEVELOPMENTS (CLEARWATER)  
LTD. c. SARNIA (VILLE)

N° du greffe: 25604.

Audition et jugement: 16 mars 1998.

Motifs déposés: 22 octobre 1998.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges L'Heureux-  
Dubé, Gonthier, McLachlin, Iacobucci, Bastarache et  
Binnie.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

*Droit municipal — Enquête judiciaire — Municipalité  
adoptant une résolution visant l'ouverture d'une  
enquête judiciaire sur certaines opérations immobilières  
— Promoteurs immobiliers faisant délivrer des assigna-  
tions à des élus et à des fonctionnaires municipaux —  
La résolution satisfait-elle aux exigences de la Loi sur  
les municipalités? — L'enquête judiciaire empiète-t-elle  
sur la compétence fédérale en matière de droit criminel?  
— L'annulation des assignations délivrées aux élus et  
aux fonctionnaires municipaux a-t-elle empêché les pro-*

*adopted at inquiry pre-hearing — Municipal Act, R.S.O. 1990, c. M.45, s. 100(1) — Constitution Act, 1867, s. 91(27).*

*Constitutional law — Division of powers — Judicial inquiry — Municipality authorizing judicial inquiry concerning certain land transactions — Whether judicial inquiry trenches on federal criminal law power — Municipal Act, R.S.O. 1990, c. M.45, s. 100(1) — Constitution Act, 1867, s. 91(27).*

*Administrative law — Natural justice — Judicial inquiry — Municipality authorizing judicial inquiry concerning certain land transactions — Whether requirements of natural justice breached by procedure adopted at inquiry pre-hearing — Municipal Act, R.S.O. 1990, c. M.45, s. 100(1).*

As a result of a series of land transactions with the appellant Consortium Developments (Clearwater) Ltd. ("Consortium"), a private developer, the town of Clearwater acquired a 40-acre park and some rights to adjoining land, and Consortium emerged with 107 acres of unserviced land intended for residential development. Clearwater and the former city of Sarnia were subsequently amalgamated. Questions arose soon after amalgamation regarding the propriety of the land transactions. It was alleged that the town had paid inflated prices for the land it acquired as a park, while Consortium paid too little. Local taxpayers petitioned the Minister of Municipal Affairs to convene an inquiry under s. 178 of the *Municipal Act*. The Ministry investigated and decided not to order a provincial inquiry, but referred the matter to the provincial police. The police eventually issued a press release advising that their investigation had been concluded and revealed no evidence of the commission of any criminal offence. While the police investigation was still ongoing, Sarnia city council passed a resolution to establish a judicial inquiry into the transactions pursuant to s. 100(1) of the *Municipal Act*, which grants a broad power to Ontario municipalities to authorize judicial inquiries into matters of municipal concern. The first branch of this power contemplates an investigation into specific misconduct, while the second branch contemplates an inquiry more generally into "the good government of the municipality or the conduct of any part of its public business". Consortium has consistently taken the position that the proposed judicial inquiry is not directed at concerns with

*moteurs immobiliers de constituer un dossier suffisant? — La procédure adoptée à l'audience préparatoire à l'enquête dérogeait-elle aux exigences de la justice naturelle? — Loi sur les municipalités, L.R.O. 1990, ch. M.45, art. 100(1) — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27).*

*Droit constitutionnel — Partage des compétences — Enquête judiciaire — Municipalité autorisant une enquête judiciaire sur certaines opérations immobilières — L'enquête judiciaire empiète-t-elle sur la compétence fédérale en matière de droit criminel? — Loi sur les municipalités, L.R.O. 1990, ch. M.45, art. 100(1) — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27).*

*Droit administratif — Justice naturelle — Enquête judiciaire — Municipalité autorisant une enquête judiciaire sur certaines opérations immobilières — La procédure adoptée à l'audience préparatoire à l'enquête dérogeait-elle aux exigences de la justice naturelle? — Loi sur les municipalités, L.R.O. 1990, ch. M.45, art. 100(1).*

Une série d'opérations immobilières avec l'appelante Consortium Developments (Clearwater) Ltd. («Consortium»), un promoteur immobilier, a permis à la ville de Clearwater d'acquérir un parc de 40 acres et certains droits sur un terrain adjacent, et à Consortium, d'obtenir un terrain non aménagé de 107 acres destiné au lotissement résidentiel. La ville de Clearwater et l'ancienne ville de Sarnia ont par la suite fusionné. Peu de temps après la fusion, des questions ont été soulevées au sujet du bien-fondé des opérations immobilières. On alléguait que la ville avait payé des prix gonflés pour les terrains destinés à l'aménagement d'un parc, alors que Consortium avait payé un prix trop bas. Des contribuables municipaux ont adressé une pétition au ministre des Affaires municipales pour demander la tenue d'une enquête fondée sur l'art. 178 de la *Loi sur les municipalités*. Après examen, le Ministère a décidé de ne pas ordonner la tenue d'une enquête provinciale, mais il a soumis l'affaire à la police provinciale. La police a finalement annoncé, dans un communiqué de presse, que son enquête était terminée et qu'elle n'avait révélé aucune preuve de la perpétration d'une infraction criminelle. Alors que l'enquête policière était toujours en cours, le conseil municipal de Sarnia a adopté une résolution visant l'ouverture d'une enquête judiciaire sur les opérations en cause, conformément au par. 100(1) de la *Loi sur les municipalités* qui confère aux municipalités ontariennes un vaste pouvoir d'autoriser la tenue d'enquêtes judiciaires sur des questions d'intérêt municipal. Le premier volet de ce pouvoir concerne la tenue d'une enquête sur une inconduite particulière, alors que le

respect to "good government" or "the public business" but constitutes a substitute police investigation. It sought to develop the factual foundation for this allegation by causing summonses to be issued to members of the city council and some of its senior officials. These summonses were ultimately quashed by the Divisional Court on the basis that evidence about the intent of individual members would be irrelevant to the validity of the council resolution. The s. 100 resolution was also quashed, for vagueness. Approximately a month later, and more than 16 months after termination of the police investigation, city council passed a longer and more detailed authorizing resolution that referred specifically to the "good government" and "conduct of public business" branch of s. 100(1) of the *Municipal Act*. The appellants brought applications for judicial review. The Commissioner then opened his inquiry, indicating that he intended to proceed without awaiting the final resolution of the judicial review applications and outlining the general inquiry procedure he would follow. The appellants' motion to seek his removal from the inquiry was dismissed by the Divisional Court. Their application for judicial review to quash the new resolution was dismissed by a majority of the Divisional Court. The Court of Appeal affirmed that decision, as well as the decisions of the Divisional Court dismissing the motion to remove the inquiry Commissioner for partiality and quashing the summonses.

*Held:* The appeal should be dismissed.

The power of a municipality to authorize a judicial inquiry is an important safeguard of the public interest, and should not be diminished by a restrictive or overly technical interpretation of the legislative requirements for its exercise. At the same time, individuals who played a role in the events being investigated are also entitled to have their rights respected. The fact a s. 100 inquiry is a judicial inquiry clearly seeks to balance the municipality's desire to have accurate information and useful recommendations from an independent Commissioner against the right of private citizens and others to have their legitimate interests recognized and protected. A good deal of confidence is inevitably and properly placed in the ability of the Commissioner to ensure the fairness of the inquiry. While the public benefits sought

second volet a trait plus généralement à la tenue d'une enquête sur le «bon gouvernement de la municipalité ou [sur] la façon de traiter une partie des affaires publiques de celle-ci». Consortium a constamment soutenu que l'enquête judiciaire projetée ne porte pas sur des questions de «bon gouvernement» ou d'«affaires publiques», mais qu'elle était un substitut d'enquête policière. Elle a cherché à établir les faits à l'appui de cette allégation en faisant délivrer des assignations à des membres du conseil municipal et à certains hauts fonctionnaires de la ville. En fin de compte, la Cour divisionnaire a annulé les assignations pour le motif que la preuve de l'intention de chaque membre ne serait pas pertinente pour décider de la validité de la résolution du conseil municipal. La résolution fondée sur l'art. 100 a également été annulée, pour cause d'imprécision. Environ un mois plus tard et plus de 16 mois après la fin de l'enquête policière, le conseil municipal a adopté une résolution d'autorisation plus longue et détaillée qui renvoyait expressément à la partie du par. 100(1) de la *Loi sur les municipalités* traitant du «bon gouvernement» et de la «façon de traiter des affaires publiques». Les appelants ont déposé des demandes de contrôle judiciaire. Le commissaire a alors ouvert son enquête en exprimant son intention d'y procéder sans attendre l'issue des demandes de contrôle judiciaire et en traçant les grandes lignes de la procédure d'enquête générale qu'il suivrait. La requête en révocation du commissaire déposée par les appelants a été rejetée par la Cour divisionnaire. Leur demande de contrôle judiciaire visant à faire annuler la nouvelle résolution a été rejetée par la Cour divisionnaire à la majorité. La Cour d'appel a confirmé cette décision, de même que les décisions de la Cour divisionnaire rejetant la requête en révocation du commissaire enquêteur pour cause de partialité et annulant les assignations.

*Arrêt:* Le pourvoi est rejeté.

Le pouvoir d'une municipalité d'autoriser une enquête judiciaire est une garantie importante de l'intérêt public, et il ne doit pas être restreint par une interprétation restrictive ou trop technique des conditions législatives de son exercice. En même temps, les individus qui ont joué un rôle dans les événements visés par l'enquête ont également droit au respect de leurs droits. Le fait qu'une enquête fondée sur l'art. 100 soit une enquête judiciaire vise nettement à établir un équilibre entre la volonté de la municipalité d'obtenir d'un commissaire indépendant des renseignements exacts et des recommandations utiles et le droit des citoyens et d'autres personnes à la reconnaissance et à la protection de leurs intérêts légitimes. On a inévitablement, et avec raison, une grande confiance en la capacité du commis-

to be achieved by the judicial inquiry cannot be purchased at the expense of violating the rights of the appellants and others involved in the land transactions, those rights will be protected in the course of the proceeding by the principles of natural justice and the fairness of the Commissioner, and thereafter by the inadmissibility of compelled testimony in subsequent proceedings. The attack on the legislative validity of the second resolution in this case must be rejected. The resolution is perfectly intelligible. It identifies not only what is to be inquired into but the limits of the municipality's interest. The subject matter of the inquiry as set out in the resolution is a matter of legitimate municipal concern within the ambit of the matters referred to in s. 100.

Inquiry participants are entitled to particulars of what, if any, misconduct is alleged against them sufficiently in advance of the conclusion of the hearings (and ordinarily to each of them in advance of giving testimony) to reasonably enable each of them to respond as each of them may consider appropriate. Witnesses are routinely required to make disclosure of relevant documents to Commission counsel, and it should be customary for Commission counsel, to the extent practicable, to disclose to witnesses, in advance of their testimony, any other documents obtained by the Commission which have relevance to the matters proposed to be covered in testimony, particularly documents relevant to the witness's own involvement in the events being inquired into.

The courts below were correct to quash the summonses to city councillors and city officials. While courts should be slow to interfere with a party's effort to build its case, they should set aside summonses where, as here, the evidence sought to be elicited has no relevance to a live issue in the judicial review applications.

The second resolution is not *ultra vires* on the ground that the inquiry it creates is in reality a substitute police investigation invading the exclusive jurisdiction of Parliament in relation to criminal law and procedure. The decision in *Starr* cannot be taken as a licence to attack the jurisdiction of every judicial inquiry that may incidentally, in the course of discharging its mandate, uncover misconduct potentially subject to criminal sanction. The second resolution is not directed to specific

saire d'assurer l'équité de l'enquête. Les avantages publics que l'on cherche à obtenir au moyen d'une enquête judiciaire ne peuvent s'acquérir aux dépens des droits des appelants et d'autres personnes impliquées dans les opérations immobilières: ces droits seront protégés au cours de la procédure par les principes de justice naturelle et l'impartialité du commissaire et, par la suite, par l'inadmissibilité de tout témoignage forcé dans le cadre de procédures ultérieures. En l'espèce, la contestation de la validité législative de la deuxième résolution doit être rejetée. La résolution est parfaitement intelligible. Elle décrit non seulement l'objet de l'enquête, mais également les limites de l'intérêt de la municipalité. L'objet de l'enquête énoncé dans la résolution est une question d'intérêt municipal légitime qui relève des sujets mentionnés à l'art. 100.

Les participants à une enquête ont le droit de connaître, suffisamment avant la fin des audiences, les détails de toute inconduite qui peut leur être reprochée (et ordinairement chacun de ces détails avant de témoigner), afin d'être raisonnablement en mesure de répondre comme ils l'entendent. Il arrive couramment que l'on demande à des témoins de communiquer des documents pertinents aux avocats de la commission, et ces derniers devraient autant que possible prendre l'habitude de communiquer aux intéressés, avant qu'ils témoignent, tout autre document obtenu par la commission qui est pertinent en ce qui concerne les questions qui doivent être traitées au cours de leur témoignage, en particulier les documents ayant trait à la participation du témoin lui-même aux événements visés par l'enquête.

Les tribunaux d'instance inférieure ont eu raison d'annuler les assignations délivrées à des membres du conseil municipal et à des hauts fonctionnaires de la ville. Bien que les tribunaux doivent hésiter à entraver les efforts déployés par une partie pour établir sa preuve, ils devraient annuler les assignations si, comme en l'espèce, la preuve que l'on cherche à obtenir n'a rien à voir avec une question soulevée dans les demandes de contrôle judiciaire.

La deuxième résolution n'est pas *ultra vires* du fait que l'enquête dont elle demande l'ouverture est, en réalité, un substitut d'enquête policière qui empiète sur la compétence fédérale exclusive en matière de droit et de procédure criminels. L'arrêt *Starr* ne peut pas être interprété comme autorisant la contestation de la compétence relative à toute enquête judiciaire susceptible de révéler de manière incidente, dans le cadre de son mandat, une inconduite pouvant faire l'objet d'une sanction pénale.



allegations of criminal misconduct by named individuals.

The new amalgamated municipal body may lawfully undertake an inquiry into the affairs of its predecessor municipality. Section 9 of the amalgamating legislation, which puts the new city "in the place of the former" municipality for purposes relevant to assets and liabilities, brings Sarnia within s. 100 of the *Municipal Act*.

The Commissioner did not breach the requirements of natural justice and irrevocably lose jurisdiction by the procedure he adopted at the inquiry pre-hearing. While he stated that he would proceed notwithstanding the filing of the judicial review application, at the time he made this statement neither the Commissioner nor Commission counsel had received any application from the appellants for an adjournment. His decision to proceed and the proposed arrangements for the hearing were decisions properly made within the ambit of his procedural discretion. The appellants were not denied a hearing and the Commissioner's conduct disclosed no bias.

#### Cases Cited

**Referred to:** *MacPump Developments Ltd. v. Sarnia (City)* (1994), 20 O.R. (3d) 755; *Thorne's Hardware Ltd. v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 106; *Canada (Attorney General) v. Canada (Commission of Inquiry on the Blood System)*, [1997] 3 S.C.R. 440; *Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 152; *Dubois v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 350; *Godson v. City of Toronto* (1890), 18 S.C.R. 36; *Starr v. Houlden*, [1990] 1 S.C.R. 1366; *British Columbia (Milk Board) v. Grisnich*, [1995] 2 S.C.R. 895; *Re Canada Metal Co. and Heap* (1975), 7 O.R. (2d) 185; *Re Nelles and Grange* (1984), 46 O.R. (2d) 210; *Attorney General of Quebec and Keable v. Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 218; *O'Hara v. British Columbia*, [1987] 2 S.C.R. 591; *Phillips v. Nova Scotia (Commission of Inquiry into the Westray Mine Tragedy)*, [1995] 2 S.C.R. 97; *Hydro Electric Commission of Mississauga v. City of Mississauga* (1975), 13 O.R. (2d) 511.

#### Statutes and Regulations Cited

*Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5, s. 5(2).  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, s. 13.

La deuxième résolution ne vise pas des allégations précises d'inconduite criminelle de la part d'individus nommés.

La nouvelle municipalité issue de la fusion peut légalement ouvrir une enquête sur les affaires de la municipalité qui l'a précédée. L'article 9 de la loi opérant la fusion, qui prévoit que la nouvelle ville de Sarnia «remplace l'ancienne» municipalité en ce qui concerne l'actif et le passif, fait relever Sarnia de l'art. 100 de la *Loi sur les municipalités*.

Le commissaire n'a pas manqué aux exigences de la justice naturelle ni perdu irrévocablement sa compétence en raison de la procédure qu'il a adoptée à l'audience préparatoire à l'enquête. Bien qu'il ait déclaré qu'il procéderait à l'enquête malgré le dépôt de la demande de contrôle judiciaire, à l'époque où il a fait cette déclaration, ni lui ni les avocats de la commission n'avaient reçu des appelants une demande d'ajournement. Sa décision de procéder à l'enquête et les mesures proposées pour l'audience sont des décisions prises régulièrement dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire en matière de procédure. Le commissaire n'a pas refusé d'accorder une audience aux appelants et sa conduite n'a révélé aucune partialité de sa part.

#### Jurisprudence

**Arrêts mentionnés:** *MacPump Developments Ltd. c. Sarnia (City)* (1994), 20 O.R. (3d) 755; *Thorne's Hardware Ltd. c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 106; *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440; *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152; *Dubois c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 350; *Godson c. City of Toronto* (1890), 18 R.C.S. 36; *Starr c. Houlden*, [1990] 1 R.C.S. 1366; *Colombie-Britannique (Milk Board) c. Grisnich*, [1995] 2 R.C.S. 895; *Re Canada Metal Co. and Heap* (1975), 7 O.R. (2d) 185; *Re Nelles and Grange* (1984), 46 O.R. (2d) 210; *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218; *O'Hara c. Colombie-Britannique*, [1987] 2 R.C.S. 591; *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97; *Hydro Electric Commission of Mississauga c. City of Mississauga* (1975), 13 O.R. (2d) 511.

#### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 13.  
*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 121.

*Constitution Act, 1867*, ss. 91(27), 92(8), (13), (16).  
*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 121.  
*Inquiries Act*, R.S.C., 1985, c. I-11, s. 13.  
*Municipal Act*, R.S.O. 1990, c. M.45, ss. 100(1), 178.  
*Planning Act*, R.S.O. 1990, c. P.13.  
*Public Inquiries Act*, R.S.O. 1990, c. P.41, ss. 5(2), 9(1).  
*Sarnia-Lambton Act, 1989*, S.O. 1989, c. 41, s. 9.

*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(27), 92(8), (13), (16).  
*Loi sur l'aménagement du territoire*, L.R.O. 1990, ch. P.13.  
*Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 5(2).  
*Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11, art. 13.  
*Loi sur les enquêtes publiques*, L.R.O. 1990, ch. P.41, art. 5(2), 9(1).  
*Loi sur les municipalités*, L.R.O. 1990, ch. M.45, art. 100(1), 178.  
*Sarnia-Lambton Act, 1989*, S.O. 1989, ch. 41, art. 9.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1996), 30 O.R. (3d) 1, 138 D.L.R. (4th) 512, 92 O.A.C. 321, 34 M.P.L.R. (2d) 291, [1996] O.J. No. 3004 (QL), affirming a decision of the Divisional Court (1995), 23 O.R. (3d) 498, 83 O.A.C. 241, 27 M.P.L.R. (2d) 157, [1995] O.J. No. 1649 (QL), dismissing an application for judicial review. Appeal dismissed.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1996), 30 O.R. (3d) 1, 138 D.L.R. (4th) 512, 92 O.A.C. 321, 34 M.P.L.R. (2d) 291, [1996] O.J. No. 3004 (QL), qui a confirmé une décision de la Cour divisionnaire (1995), 23 O.R. (3d) 498, 83 O.A.C. 241, 27 M.P.L.R. (2d) 157, [1995] O.J. No. 1649 (QL), qui avait rejeté une demande de contrôle judiciaire. Pourvoi rejeté.

*Harvey T. Strosberg, Q.C.*, and *Susan J. Stamm*, for the appellants.

*Harvey T. Strosberg, c.r.*, et *Susan J. Stamm*, pour les appelants.

*George H. Rust-D'Eye, Barnet H. Kussner* and *Valerie M'Garry*, for the respondent the City of Sarnia.

*George H. Rust-D'Eye, Barnet H. Kussner* et *Valerie M'Garry*, pour l'intimée la ville de Sarnia.

*Thomson Irvine*, for the intervener.

*Thomson Irvine*, pour l'intervenant.

The judgment of the Court was delivered by

Version française du jugement de la Cour rendu par

<sup>1</sup> BINNIE J. — This appeal involves an attack on the validity and conduct of a municipally authorized judicial inquiry into alleged conflicts of interest and alleged irregularities in certain land transactions in the City of Sarnia, Ontario. The appellants, who include private developers, allege that the judicial inquiry trenches on the federal criminal law power, was otherwise improperly constituted and *ultra vires* the municipality, and that they were wrongly prevented by the courts below from assembling a proper record to demonstrate the facts in support of their various allegations of invalidity. At the conclusion of the hearing in this Court, the appeal was dismissed from the

LE JUGE BINNIE — Le présent pourvoi porte sur une contestation de la validité et de la conduite d'une enquête judiciaire, autorisée par une municipalité, sur des allégations de conflits d'intérêts et d'irrégularités relatives à certaines opérations immobilières à Sarnia (Ontario). Les appelants, qui comptent parmi eux des promoteurs immobiliers, soutiennent que l'enquête judiciaire empiète sur la compétence fédérale en matière de droit criminel, qu'elle a été instituée irrégulièrement et excède les pouvoirs de la municipalité, et que les tribunaux d'instance inférieure les ont empêchés à tort de constituer un dossier suffisant pour établir les faits à l'appui de leurs diverses allégations d'invalidité.

bench with reasons to follow. These are the reasons.

#### Factual Background

In the fall of 1989 and spring of 1990, a number of transactions took place involving vacant land near the intersection of Highways 402 and 40, in the Town of Clearwater, just east of the old City of Sarnia. As a result of these land transactions, which included reciprocal sales of land between the municipality and a developer, the appellant Consortium Developments (Clearwater) Ltd. ("Consortium"), lands were transferred between the public and private sectors. The Lambton County Roman Catholic Separate School Board emerged with a school site, the Town of Clearwater emerged with a park and some rights to adjoining land, and Consortium emerged with 107 acres of unserviced land intended for residential development. It was later alleged that the Town of Clearwater had paid inflated prices for the 40 acres it acquired as a park, while the appellant, Consortium (which had acquired a right of first refusal on the municipal lands as part of the purchase price of its lands by Clearwater) paid too little. The sale to Consortium was by public tender. Consortium, as purchaser, gave back a mortgage to the Town of Clearwater as vendor for \$3,390,812 (the "Consortium mortgage").

On January 1, 1991, Clearwater and the former City of Sarnia were amalgamated. By the terms of the *Sarnia-Lambton Act, 1989*, S.O. 1989, c. 41, the newly amalgamated municipality inherited the assets and liabilities of Clearwater, including the Consortium mortgage. The respondent Sarnia says that the effect of the amalgamating Act is that the City and its local boards stands in the place of the former municipalities and their local boards. If the Town of Clearwater could have authorized the inquiry, it is argued, so too could the newly amalgamated City of Sarnia.

Questions arose soon after amalgamation regarding the propriety of the land transactions.

Au terme de l'audience devant notre Cour, le pourvoi a été rejeté séance tenante, avec motifs à suivre.

#### Les faits

À l'automne de 1989 et au printemps de 1990, un terrain vague situé près de l'intersection des routes 402 et 40 dans la ville de Clearwater, tout juste à l'est de l'ancienne ville de Sarnia, a fait l'objet d'un certain nombre d'opérations. Ces opérations immobilières, qui comprenaient des ventes réciproques de terrains entre la municipalité et un promoteur, l'appelante Consortium Developments (Clearwater) Ltd. («Consortium»), ont donné lieu à des transferts de terrains entre les secteurs public et privé. Le Conseil d'écoles séparées catholiques de Lambton obtenait un terrain pour construire une école, alors que la ville de Clearwater obtenait un parc et certains droits sur un terrain adjacent, et Consortium, un terrain non aménagé de 107 acres destiné au lotissement résidentiel. Il a plus tard été allégué que la ville de Clearwater avait payé des prix gonflés pour les 40 acres destinées à l'aménagement d'un parc, alors que l'appelante Consortium (qui avait acquis un droit de premier refus sur les terrains municipaux dans le cadre de l'achat de ses terrains par la ville de Clearwater) avait payé un prix trop bas. La vente à Consortium s'est faite par appel d'offres. Consortium, en qualité d'acheteuse, a constitué une hypothèque de 3 390 812 \$ (l'«hypothèque de Consortium») au profit de la ville de Clearwater, en qualité de vendeuse.

Le 1<sup>er</sup> janvier 1991, la ville de Clearwater et l'ancienne ville de Sarnia ont fusionné. En vertu de la *Sarnia-Lambton Act, 1989*, S.O. 1989, ch. 41, la nouvelle municipalité issue de la fusion héritait de l'actif et du passif de la ville de Clearwater, dont l'hypothèque de Consortium. L'intimée Sarnia affirme qu'en vertu de la loi opérant la fusion, la ville et ses conseils locaux remplacent les anciennes municipalités et leurs conseils locaux. Si la ville de Clearwater pouvait autoriser l'enquête, fait-on valoir, la nouvelle ville de Sarnia résultant de la fusion pourrait le faire aussi.

Peu de temps après la fusion, des questions ont été soulevées au sujet du bien-fondé des opérations

2

3

4

The Mayor of Sarnia wrote to the solicitor for Consortium requesting information and, in particular, disclosure of the identities of the shareholders and principals of Consortium. The request was refused. The political pot boiled over.

#### The Consortium Mortgage

<sup>5</sup> The Consortium mortgage has a number of controversial features. It provides that neither interest nor principal will be payable until the municipality has completed a secondary plan for the subject property and assumed the services on the lands. These steps would open the way to Consortium to develop the lands for residential homes under a plan of subdivision in accordance with the *Planning Act*, R.S.O. 1990, c. P.13. Payment of the principal monies is not tied to any calendar date, but is scheduled to begin three years after interest begins to accrue. Consortium explained this arrangement on the basis that, until Clearwater (now Sarnia) satisfies this condition, which it was anticipated would be done "almost immediately" after the sale, Consortium would be the owner of undeveloped land worth only a fraction of the purchase price. From Sarnia's perspective, these financial terms mean that the \$3,390,812 Consortium mortgage generates no immediate benefit for the City and, further, could be criticized as an inducement to facilitate the development of the Consortium lands ahead of other raw lands in the municipality, perhaps contrary to the priority that ordinary planning considerations might otherwise dictate.

<sup>6</sup> Another controversial feature of the Consortium transaction is the continuing insistence of the shareholders and principals on anonymity. The Town of Clearwater had not insisted on disclosure, and its dealings had all been with the developer's lawyer. Accordingly, Consortium now argues that anonymity has somehow become a contractual term of the sale of the park binding on the new City of Sarnia. The identity of the shareholder(s) remained undisclosed at the date of the hearing of this appeal. The other appellants, Kenneth MacAlpine, James Pumple and MacPump Devel-

immobilières. Le maire de Sarnia a écrit à l'avocat de Consortium pour obtenir des renseignements et, en particulier, connaître l'identité des actionnaires et des dirigeants de Consortium. Sa demande a été refusée. Politiquement, c'en était trop.

#### L'hypothèque de Consortium

L'hypothèque de Consortium comporte un certain nombre d'aspects controversés. Elle prévoit que ni les intérêts ni le principal ne seront exigibles tant et aussi longtemps que la municipalité n'aura pas établi un plan secondaire pour les terrains visés et doté ceux-ci de services. Cela permettrait à Consortium d'aménager les terrains en vue d'y construire des résidences selon un plan de lotissement conforme à la *Loi sur l'aménagement du territoire*, L.R.O. 1990, ch. P.13. Le remboursement du principal n'a pas à être effectué à une date particulière, mais il doit débiter trois ans après que les intérêts auront commencé à courir. Consortium a expliqué cette entente par le fait que, jusqu'à ce que Clearwater (maintenant Sarnia) remplisse cette condition, ce qui, croyait-on, serait fait «presque immédiatement» après la vente, elle posséderait une propriété non bâtie ne valant qu'une fraction du prix d'achat. Pour Sarnia, ces conditions financières signifient que l'hypothèque de 3 390 812 \$ de Consortium ne génère aucun bénéfice immédiat pour la ville, et qu'elle pourrait, en outre, être critiquée comme mesure d'incitation à aménager les terrains de Consortium en priorité par rapport à d'autres terrains vagues de la municipalité, peut-être même contrairement à ce que pourraient commander les considérations habituelles en matière d'aménagement du territoire.

Un autre aspect controversé de l'opération de Consortium est le fait que ses actionnaires et dirigeants persistent à vouloir garder l'anonymat. La ville de Clearwater n'avait pas insisté pour que leur identité soit révélée et avait toujours traité avec l'avocat du promoteur. Consortium fait donc maintenant valoir que l'anonymat est en quelque sorte devenu une clause contractuelle de la vente du parc, qui lie la nouvelle ville de Sarnia. L'identité des actionnaires n'avait toujours pas été révélée à la date de l'audition du présent pourvoi. Les autres appelants, Kenneth MacAlpine, James



opments Ltd., were (or were involved with) the predecessors in title of the lands involved in some of the transactions, and have joined in the challenge to the judicial inquiry on the basis that they consider themselves to be potential targets. In earlier judicial review proceedings, the Sarnia City Solicitor filed an affidavit stating:

One councillor and the Mayor of Clearwater Council and two of the principals of MacPump were all employed by the same Real Estate Company during the relevant time. As a result, questions are raised concerning Conflict of Interest legislation.

#### The Investigations

Local taxpayers petitioned the Minister of Municipal Affairs to convene an inquiry under s. 178 of the *Municipal Act*, R.S.O. 1990, c. M.45. The Ministry investigated and decided not to order a provincial inquiry, but referred the matter to the Ontario Provincial Police Anti-Rackets Branch. On August 18, 1993, the Ontario Provincial Police issued a press release advising that the police investigation had been concluded and revealed "no evidence of the commission of any criminal offence". On two occasions, the role of the solicitors for Consortium in the land transactions was investigated by the Law Society of Upper Canada. On both occasions, the Law Society found no evidence of professional misconduct or conduct unbecoming a solicitor and took no action.

#### The First Sarnia City Council Resolution

On November 23, 1992, Sarnia City Council passed a Resolution pursuant to s. 100(1) of the *Municipal Act* to establish a judicial inquiry concerning the land transactions. Section 100(1) grants a broad power to Ontario municipalities to authorize judicial inquiries into matters of municipal concern. The appellants say that this power is divided into two distinct branches. The first branch contemplates an investigation into specific miscon-

Pumple et MacPump Developments Ltd., étaient les prédécesseurs en titre (ou étaient liés aux prédécesseurs en titre) des terrains qui ont fait l'objet de certaines des opérations, et ils se sont joints à la contestation de l'enquête judiciaire pour le motif qu'ils se considéraient comme des cibles éventuelles. Dans le cadre d'un contrôle judiciaire antérieur, l'avocate de la ville de Sarnia a déposé un affidavit dans lequel il était affirmé:

[TRADUCTION] Un des conseillers municipaux et le maire de Clearwater, de même que deux dirigeants de MacPump, travaillaient pour la même société immobilière à l'époque pertinente, ce qui soulève des questions légales en matière de conflits d'intérêts.

#### Les enquêtes

Des contribuables municipaux ont adressé une pétition au ministre des Affaires municipales pour demander la tenue d'une enquête fondée sur l'art. 178 de la *Loi sur les municipalités*, L.R.O. 1990, ch. M.45. Après examen, le Ministère a décidé de ne pas ordonner la tenue d'une enquête provinciale, mais il a soumis l'affaire à la direction de la lutte contre l'escroquerie de la Police provinciale de l'Ontario. Le 18 août 1993, la Police provinciale de l'Ontario a annoncé, dans un communiqué de presse, que son enquête était terminée et qu'elle n'avait révélé [TRADUCTION] «aucune preuve de la perpétration d'une infraction criminelle». Le rôle joué par les avocats de Consortium dans les opérations immobilières a fait l'objet de deux enquêtes du Barreau du Haut-Canada qui a conclu, dans les deux cas, à l'absence de preuve de faute ou de conduite professionnelle indigne d'un avocat, et n'a pris aucune mesure.

#### La première résolution du conseil municipal de Sarnia

Le 23 novembre 1992, le conseil municipal de Sarnia a adopté une résolution fondée sur le par. 100(1) de la *Loi sur les municipalités*, visant l'ouverture d'une enquête judiciaire sur les opérations immobilières. Le paragraphe 100(1) confère aux municipalités ontariennes un vaste pouvoir d'autoriser la tenue d'enquêtes judiciaires sur des questions d'intérêt municipal. Les appelants disent que ce pouvoir comporte deux volets distincts. Le

duct and the second branch contemplates an inquiry more generally into the good government of the municipality, "or the conduct of any part of its public business", as follows:

100. — (1) Where the council of a municipality passes a resolution requesting a judge of the Ontario Court (General Division) to investigate [*the first branch*] any matter relating to a supposed malfeasance, breach of trust or other misconduct on the part of a member of the council, or an officer or employee of the corporation, or of any person having a contract with it, in regard to the duties or obligations of the member, officer, employee or other person to the corporation, or [*the second branch*] to inquire into or concerning any matter connected with the good government of the municipality or the conduct of any part of its public business, including any business conducted by a commission appointed by the municipal council or elected by the electors. . . .

<sup>9</sup> The operative portion of the text of the first Sarnia City Council Resolution provided as follows:

THAT Sarnia City Council ask for the appointment of a Judge under the appropriate legislation to carry out an inquiry for the City concerning the sale of City lands to Consortium and the sale from Consortium to the Lambton County Separate School Board of land in OPA #7, and Lottie Neely Park.

<sup>10</sup> Consortium has consistently taken the position that the proposed judicial inquiry is not directed at concerns with respect to "good government" or "the public business" but constitutes a substitute police investigation. Consortium supports its case not only by reference to the inconclusive OPP investigation and Law Society inquiries already mentioned, but also by reference to local press reports of the various statements by Sarnia municipal politicians, including the following:

(i) On July 17, 1993, Alderman John Vollmar is quoted as saying, "People who talked to me want answers, who's involved . . . the legality and the morality of it".

premier volet concerne la tenue d'une enquête sur une inconduite particulière, et le second a trait plus généralement à la tenue d'une enquête sur le bon gouvernement de la municipalité ou sur «la façon de traiter une partie des affaires publiques de celle-ci»:

100 (1) . . . lorsque le conseil d'une municipalité adopte une résolution en vue de demander à un juge de la Cour de l'Ontario (Division générale), soit d'enquêter [*premier volet*] sur toute question relative à un cas présumé de méfait, d'abus de confiance ou d'inconduite de la part d'un membre du conseil ou d'un agent ou d'un employé de la municipalité, ou de quiconque est lié à la municipalité par un contrat, quant à ses fonctions ou à ses obligations, soit d'enquêter [*deuxième volet*] sur ou au sujet de toute question qui se rapporte au bon gouvernement de la municipalité ou à la façon de traiter une partie des affaires publiques de celle-ci, notamment une affaire traitée par une commission nommée par le conseil municipal ou élue par les électeurs . . .

Voici la partie essentielle de la première résolution adoptée par le conseil municipal de Sarnia:

[TRADUCTION] QUE le conseil municipal de Sarnia demande la nomination d'un juge en vertu de la loi appropriée qui sera chargé de mener une enquête pour le compte de la ville concernant la vente de terrains municipaux à Consortium et la vente, par Consortium au Conseil d'écoles séparées catholiques de Lambton, d'un terrain situé dans OPA n° 7 et du parc Lottie Neely.

Consortium a constamment soutenu que l'enquête judiciaire projetée ne porte pas sur des questions de «bon gouvernement» ou d'«affaires publiques», mais qu'elle est un substitut d'enquête policière. À l'appui de son point de vue, Consortium renvoie non seulement aux enquêtes infructueuses de la PPO et du Barreau du Haut-Canada susmentionnées, mais également à des articles de presse locale relatant les diverses déclarations de politiciens municipaux de Sarnia, dont les suivantes:

(i) Le 17 juillet 1993, le conseiller John Vollmar aurait dit: [TRADUCTION] «Les gens qui me parlent veulent des réponses au sujet des personnes en cause [...] de la légalité et de la moralité de l'affaire».

- (ii) On August 19, 1993, Alderman Elizabeth Wood is quoted as saying that "council is interested in finding out about 'mistakes in judgment and possible conflicts of interest'".
- (iii) On August 31, 1993, Mayor Mike Bradley is quoted with respect to his views on why the city wanted to proceed with the judicial inquiry:

He said council wants to find out who the unnamed principals are behind Consortium, since the city inherited from Clearwater its purchase arrangement with the group, which includes a \$3.4 million mortgage.

[Council] also wants to know why Clearwater acted as it did and whether any public official had a conflict of interest.

- (iv) On September 3, 1993, Alderman Terry Burrell is quoted as saying that the OPP investigations "did not examine whether members of public bodies, like Clearwater council, were in conflict of interest . . . that is the outstanding question here". Alderman Wood is quoted as saying that a judicial inquiry is a powerful instrument to get at the truth of whether public officials or staff "misused" their positions.
- (v) On February 14, 1994, Alderman Dave Boushy is quoted as saying that "the issue is whether there were any laws broken when the transactions took place".
- (vi) On February 16, 1994, while commenting on the OPP finding that there was no evidence of commission of a criminal offence, Mayor Mike Bradley is quoted as stating that such a finding does not mean everything was above board.

Consortium sought to develop the factual foundation for the allegation that the inquiry was a colourable attempt to create a substitute criminal inquiry by causing summonses to be issued to members of the Sarnia City Council and some of its senior officials. These summonses were ultimately quashed by the courts below, and this quashing gives rise to one of the grounds of appeal to this Court.

- (ii) Le 19 août 1993, la conseillère Elizabeth Wood aurait affirmé que [TRADUCTION] «le conseil veut vérifier s'il y a eu des erreurs de jugement et des conflits d'intérêts».
- (iii) Le 31 août 1993, on cite le point de vue du maire Mike Bradley sur la raison pour laquelle la ville demandait de procéder à l'enquête judiciaire:

[TRADUCTION] Il a dit que le conseil veut connaître l'identité des dirigeants anonymes de Consortium, étant donné que la ville a hérité de Clearwater la convention d'achat intervenue entre cette dernière et le groupe, qui comprend une hypothèque de 3,4 millions \$.

[Le conseil] veut également savoir pourquoi Clearwater a agi ainsi et si des fonctionnaires étaient en conflit d'intérêts.

- (iv) Le 3 septembre 1993, le conseiller Terry Burrell aurait déclaré que les enquêtes de la PPO [TRADUCTION] «n'ont pas porté sur la question de savoir si des membres d'organismes publics, tel le conseil de Clearwater, étaient en conflit d'intérêts [ . . . ] c'est la question qui se pose ici». La conseillère Wood aurait dit qu'une enquête judiciaire est un excellent moyen de connaître la vérité concernant la question de savoir si des fonctionnaires ou des employés «ont abusé» de leurs positions.
- (v) Le 14 février 1994, le conseiller Dave Boushy aurait déclaré que [TRADUCTION] «la question est de savoir si des lois ont été violées dans le cadre de ces opérations».
- (vi) Le 16 février 1994, alors qu'il commentait la conclusion de la PPO qu'il n'y avait aucune preuve de la perpétration d'une infraction criminelle, le maire Mike Bradley aurait dit qu'une telle conclusion ne signifiait pas que tout avait été fait dans les règles.

Consortium a cherché à établir les faits à l'appui de l'allégation que l'enquête était une tentative déguisée de tenir un substitut d'enquête criminelle, en faisant délivrer des assignations à des membres du conseil municipal de Sarnia et à certains hauts fonctionnaires de la ville. Les assignations ont, en fin de compte, été annulées par les tribunaux d'instance inférieure, et ces annulations sont à l'origine d'un des moyens d'appel devant notre Cour.

Quashing the First Sarnia City Council Resolution

<sup>12</sup> The first Resolution was quashed for vagueness; see *MacPump Developments Ltd. v. Sarnia (City)* (1994), 20 O.R. (3d) 755 (C.A.). However, the Court of Appeal did hold on that occasion that as Sarnia now included within its boundaries the whole of the former municipality of Clearwater, and stood in its place under s. 9 of the amalgamating statute, the new City of Sarnia had the power under s. 100 to pass a properly framed resolution to inquire into the affairs of the former municipality of Clearwater. Doherty J.A. observed at p. 771:

... matters connected with the good government or public business of Clearwater are after amalgamation matters connected with the good government and public business of Sarnia.

The Second Sarnia City Council Resolution

<sup>13</sup> On January 9, 1995, only a month after the quashing of its previous Resolution authorizing a judicial inquiry, and more than 16 months after termination of the OPP investigation, the City of Sarnia passed a longer and more detailed authorizing Resolution that referred specifically to the "good government" and "conduct of public business" branch of s. 100 of the *Municipal Act*. As its terms formed a significant part of the argument on the appeal, I reproduce it in full:

Being a Resolution to request a Judicial Inquiry pursuant to Section 100 of the *Municipal Act*, and to provide the Terms of Reference therefor

WHEREAS, under section 100 of the *Municipal Act*, R.S.O. 1990, c. M.45, a Council of a municipality may, by resolution, request a Judge of the Ontario Court (General Division), to inquire into or concerning any matter connected with the good government of the municipality, or the conduct of any part of its public business;

L'annulation de la première résolution du conseil municipal de Sarnia

La première résolution a été annulée pour cause d'imprécision; voir *MacPump Developments Ltd. c. Sarnia (City)* (1994), 20 O.R. (3d) 755 (C.A.). Cependant, la Cour d'appel a alors décidé qu'étant donné que la nouvelle ville de Sarnia englobait désormais tout le territoire de l'ancienne municipalité de Clearwater qu'elle avait remplacée en vertu de l'art. 9 de la loi opérant la fusion, elle avait, aux termes de l'art. 100, le pouvoir d'adopter une résolution en bonne et due forme visant l'ouverture d'une enquête sur les affaires de l'ancienne municipalité de Clearwater. Le juge Doherty a fait remarquer, à la p. 771:

[TRADUCTION] ... les questions se rapportant au bon gouvernement ou aux affaires publiques de Clearwater constituent, depuis la fusion, des questions se rapportant au bon gouvernement et aux affaires publiques de Sarnia.

La deuxième résolution du conseil municipal de Sarnia

Le 9 janvier 1995, un mois seulement après l'annulation de sa résolution antérieure autorisant la tenue d'une enquête judiciaire et plus de 16 mois après la fin de l'enquête de la PPO, la ville de Sarnia a adopté une résolution d'autorisation plus longue et détaillée qui renvoyait expressément à la partie de l'art. 100 de la *Loi sur les municipalités* traitant du «bon gouvernement» et de la «façon de traiter des affaires publiques». Comme cette résolution constitue une partie importante de l'argumentation soumise en appel, je la reproduis en entier:

[TRADUCTION] Résolution visant l'ouverture d'une enquête judiciaire fondée sur l'article 100 de la *Loi sur les municipalités* et à en établir le mandat

ATTENDU QUE, en vertu de l'article 100 de la *Loi sur les municipalités*, L.R.O. 1990, ch. M.45, un conseil municipal peut, par résolution, demander à un juge de la Cour de l'Ontario (Division générale) d'enquêter sur ou au sujet de toute question se rapportant au bon gouvernement de la municipalité ou à la façon de traiter une partie de ses affaires publiques;



AND WHEREAS any Judge so requested shall make the Inquiry and shall report with all convenient speed, to Council, the result of the Inquiry and the evidence taken, and for that purpose shall have all the powers of a commission under Part II of the *Public Inquiries Act*, R.S.O. 1990, c. P.41;

AND WHEREAS the Corporation of the City of Sarnia has become the owner of certain lands, shown on the attached map, and known as the "Lottie Neely lands" or "Lottie Neely Park", as a result of the amalgamation of the former Town of Clearwater ("Clearwater") with the former City of Sarnia, and as a result of the purchase of these lands from MacPump Developments Ltd. ("MacPump") by Clearwater;

AND WHEREAS the consideration for the purchase by Clearwater of the Lottie Neely lands included, in addition to the purchase price of \$1,200,000.00, the granting to MacPump of a right of first refusal on a 142 acre parcel of land owned by Clearwater, also shown on the attached map, and known as the "Parklands";

AND WHEREAS Clearwater sold the Parklands to Consortium Developments (Clearwater) Ltd. ("Consortium") following a public tender process, which was subject to the right of first refusal;

AND WHEREAS, prior to the sale of the Parklands to Consortium, Clearwater declined to negotiate with the Lambton County Roman Catholic Separate School Board (the "Board"), the Board's offer to purchase a portion of the Parklands;

AND WHEREAS the right of first refusal granted by Clearwater to MacPump, was assigned by MacPump, to a trustee (the "Trustee");

AND WHEREAS the Trustee agreed to sell a 35 acre parcel of the Parklands to the Board;

AND WHEREAS the Parklands which Clearwater sold to Consortium were conveyed in two parcels, as follows:

1. a 35 acre parcel conveyed to the Trustee, and
2. a 107 acre parcel conveyed to Consortium.

AND WHEREAS, on the same day that the Parklands were conveyed by Clearwater to the Trustee and Consortium, the Trustee conveyed the 35 acre parcel of land, to a trustee, in trust for the Board;

ET ATTENDU QUE le juge saisi d'une telle demande doit procéder à l'enquête et remettre au conseil, dans les meilleurs délais, les résultats de cette enquête et les éléments de preuve recueillis, et qu'à cette fin le juge a tous les pouvoirs conférés à une commission par la partie II de la *Loi sur les enquêtes publiques*, L.R.O. 1990, ch. P.41;

ET ATTENDU QUE la municipalité de Sarnia est devenue propriétaire de certains terrains, indiqués sur la carte ci-jointe et connus sous le nom de «terrains Lottie Neely» ou «parc Lottie Neely», par suite de la fusion des anciennes villes de Clearwater («Clearwater») et de Sarnia, et par suite de l'achat de ces terrains à MacPump Developments Ltd. («MacPump») par Clearwater;

ET ATTENDU QUE, en contrepartie de son achat des terrains Lottie Neely, Clearwater a consenti à MacPump, outre le versement du prix d'achat de 1 200 000 \$, un droit de premier refus sur une parcelle de terrain de 142 acres lui appartenant, laquelle est également indiquée sur la carte ci-jointe et connue sous le nom de «terrain Parklands»;

ET ATTENDU QUE Clearwater a vendu le terrain Parklands à Consortium Developments (Clearwater) Ltd. («Consortium») à la suite d'un appel d'offres, sous réserve du droit de premier refus;

ET ATTENDU QUE, avant la vente du terrain Parklands à Consortium, Clearwater a refusé de négocier avec le Conseil d'écoles séparées catholiques de Lambton (le «conseil scolaire») l'offre de ce dernier d'acheter une partie du terrain Parklands;

ET ATTENDU QUE le droit de premier refus consenti par Clearwater à MacPump a été cédé par MacPump à un fiduciaire (le «fiduciaire»);

ET ATTENDU QUE le fiduciaire a accepté de vendre au conseil scolaire une parcelle de 35 acres du terrain Parklands;

ET ATTENDU QUE le terrain Parklands que Clearwater a vendu à Consortium a été cédé en deux parcelles, de la façon suivante:

1. une parcelle de 35 acres cédée au fiduciaire, et
2. une parcelle de 107 acres cédée à Consortium.

ET ATTENDU QUE le même jour où Clearwater a cédé le terrain Parklands au fiduciaire et à Consortium, le fiduciaire a cédé la parcelle de 35 acres à un fiduciaire agissant pour le compte du conseil scolaire;

AND WHEREAS, as a result of the sale to Consortium, the Corporation of the City of Sarnia is now the holder of a mortgage in the amount of \$3,390,812.20 on the 107 acre portion of the Parklands, which mortgage was registered April 5th, 1990 and provides, in part, that:

"The said principal sum shall be repayable as follows:

- a) interest shall be calculated at the rate of 10% per annum, half yearly not in advance, and shall be payable yearly. Interest shall commence on the completion by the Chargee of the secondary plan for the subject property and upon completion and assumption by the Chargee of the infrastructure in relation thereto in order that the lands being charged can proceed to be developed by plan of subdivision in accordance with the Planning Act.
- b) all outstanding principal and interest to be due and payable three (3) years from the date upon which interest commences as set out in clause (a) above."

AND WHEREAS the conditions precedent for the commencement of interest on the principal sum secured by the mortgage have not been satisfied;

AND WHEREAS, by virtue of section 9 of the *Sarnia-Lambton Act*, S.O. 1989, c. 41, the assets and liabilities of Clearwater have become assets and liabilities of the City of Sarnia, and the City stands in the place of Clearwater;

AND WHEREAS a public inquiry would permit the public to understand and evaluate fully the above noted transactions, and would permit the Commissioner to make recommendations that would be of benefit for the future conduct of the public business of the municipality;

AND WHEREAS the City of Sarnia has received delegations and petitions calling for the City to inquire into these transactions;

AND WHEREAS the Ontario Court of Appeal has affirmed the City's right to pass such a Resolution;

NOW THEREFORE THE MUNICIPAL COUNCIL OF THE CORPORATION OF THE CITY OF SARNIA DOES HEREBY RESOLVE THAT:

1. An Inquiry is hereby requested to be conducted pursuant to that portion of Section 100 of the *Municipal Act* which authorizes the Commissioner to, "inquire into, or concerning, any matter connected

ET ATTENDU QUE, par suite de la vente à Consortium, la municipalité de Sarnia est titulaire d'une hypothèque de 3 390 812,20 \$ sur la parcelle de 107 acres du terrain Parklands, laquelle hypothèque a été enregistrée le 5 avril 1990 et prévoit notamment que:

«Le principal sera remboursable de la façon suivante:

- a) les intérêts seront calculés au taux annuel de 10 pour 100, de façon semestrielle non à l'avance, et ils seront payables annuellement. Les intérêts commenceront à courir dès que le titulaire de la charge aura réalisé le plan secondaire relatif aux terrains en cause et doté ceux-ci de l'infrastructure nécessaire en vue de leur aménagement dans le cadre d'un plan de lotissement conforme à la Loi sur l'aménagement du territoire.
- b) toute partie du principal ou des intérêts dus et payables dans un délai de trois (3) ans à partir de la date à laquelle les intérêts commenceront à courir tel que prévu dans la clause a) qui précède.»

ET ATTENDU QUE les conditions auxquelles les intérêts commenceraient à courir sur le principal garanti par l'hypothèque n'ont pas été remplies;

ET ATTENDU QUE, en vertu de l'article 9 de la *Sarnia-Lambton Act*, S.O. 1989, ch. 41, l'actif et le passif de Clearwater sont devenus l'actif et le passif de la ville de Sarnia, et que cette ville remplace Clearwater;

ET ATTENDU QU'une enquête publique permettrait au public de comprendre et d'apprécier pleinement les opérations susmentionnées, et permettrait au commissaire de faire des recommandations avantageuses quant à la façon de traiter les affaires publiques de la municipalité à l'avenir;

ET ATTENDU QUE la ville de Sarnia a reçu des délégations et des pétitions lui demandant d'enquêter sur ces opérations;

ET ATTENDU QUE la Cour d'appel de l'Ontario a confirmé le droit de la ville d'adopter une telle résolution;

LE CONSEIL MUNICIPAL DE LA VILLE DE SARNIA A DONC RÉSOLU DE:

1. demander, par la présente, la tenue d'une enquête conformément à la partie de l'article 100 de la *Loi sur les municipalités* qui autorise le commissaire à «enquêter sur ou au sujet de toute question qui se rap-

with the good government of the municipality, or the conduct of any part of its public business", and

2. The Honourable Mr. Justice Gordon P. Killeen be requested to act as Commissioner for the Inquiry.

AND IT IS FURTHER RESOLVED THAT the Terms of Reference of the Inquiry shall be:

To inquire into all aspects of the above transactions, their history and their impact on the ratepayers of the City of Sarnia as they relate to the good government of the municipality, or the conduct of its public business, and to make any recommendations which the Commissioner may deem appropriate and in the public interest as a result of his Inquiry.

AND IT IS FURTHER RESOLVED THAT the Commissioner, in conducting the Inquiry into the transactions in question to which the Town of Clearwater was a party, and without expressly inquiring into the internal affairs and conduct of the Board, except as is incidental to his primary inquiry, is empowered to ask any questions which he may consider as necessarily incidental or ancillary to a complete understanding of these transactions.

AND, for the purpose of providing fair notice to those individuals who may be required to attend and give evidence, and without infringing on the Commissioner's discretion in conducting the Inquiry in accordance with the Terms of Reference stated herein, it is anticipated that the Inquiry may include the following:

1. an inquiry into all relevant circumstances pertaining to the various transactions referred to herein, including: their relationship to one another; the consideration provided by the parties in each instance; the granting by Clearwater of a right of first refusal to MacPump upon the purchase of the Lottie Neely lands by Clearwater; the acceptance by Clearwater of a mortgage given by Consortium upon its purchase of the Parklands; and the timing of the various transactions in relation to one another and in relation to the amalgamation of Clearwater and the former City of Sarnia;
2. an inquiry into the nature and extent of the information which was available to the parties to the various transactions at all relevant times;
3. an inquiry into the relationships, if any, between the elected and administrative representatives of

porte au bon gouvernement de la municipalité ou à la façon de traiter une partie des affaires publiques de celle-ci», et de

2. demander que monsieur le juge Gordon P. Killeen agisse en tant que commissaire pour les fins de l'enquête.

IL EST EN OUTRE RÉSOLU QUE le mandat de l'enquête soit le suivant:

Enquêter sur tous les aspects des opérations susmentionnées, leur historique et leur incidence sur les contribuables de la ville de Sarnia, dans la mesure où elles touchent au bon gouvernement de la municipalité ou à la façon de traiter ses affaires publiques, et faire les recommandations que le commissaire pourra juger appropriées et dans l'intérêt du public, à la suite de son enquête.

IL EST EN OUTRE RÉSOLU QUE le commissaire, en enquêtant sur les opérations en cause auxquelles la ville de Clearwater a pris part, et sans toucher expressément aux affaires internes et à la conduite du conseil scolaire, sauf de manière accessoire à son enquête principale, aura le pouvoir de poser toute question qu'il pourra juger nécessairement accessoire à la compréhension complète de ces opérations.

ET, afin d'aviser dans un délai raisonnable les personnes qui pourront être appelées à témoigner, et sans porter atteinte au pouvoir discrétionnaire du commissaire de mener l'enquête conformément au mandat énoncé aux présentes, il est prévu que l'enquête pourra porter sur les sujets suivants notamment:

1. toutes les circonstances pertinentes relatives aux diverses opérations mentionnées aux présentes, y compris: le lien qui existe entre elles; la contrepartie fournie par les parties dans chaque cas; l'attribution, par Clearwater, d'un droit de premier refus à MacPump dans le cadre de l'achat des terrains Lottie Neely par Clearwater; l'acceptation, par Clearwater, d'une hypothèque constituée par Consortium dans le cadre de son achat du terrain Parklands; le moment où ont été conclues les diverses opérations les unes par rapport aux autres et par rapport à la fusion de Clearwater et de l'ancienne ville de Sarnia;
2. la nature et l'importance des renseignements dont disposaient les parties ayant pris part aux diverses opérations, à toutes les époques pertinentes;
3. les liens, s'il en est, qui existaient entre, d'une part, les représentants élus et les administrateurs

Clearwater, and the principals and representatives of the Board, MacPump, the Trustee and Consortium at all relevant times; and

4. an inquiry into the legal or other professional advice obtained by Clearwater in connection with its negotiations.

#### Second Judicial Review Application

- 14 On February 28, 1995, several weeks after passage of the Second Sarnia City Council Resolution, the present applications for judicial review were commenced. Included in the grounds was the allegation that the Second Sarnia City Council Resolution had a colourable purpose in that it:

... creates an inquiry into the supposed misconduct of named and unnamed individuals while purporting to create an inquiry into the good government of the municipality.

#### Opening of the Commission of Inquiry

- 15 On March 6, 1995, Commissioner Gordon P. Killeen, a justice of the Ontario Court (General Division), opened his inquiry. His opening statement indicated an intention to proceed without awaiting the final resolution of the judicial review applications together with an outline of the general inquiry procedure he would follow. The appellants took the position that Commissioner Killeen had made up his mind not only to proceed without hearing their submissions, but also how he would proceed. They brought a motion to seek his removal from the inquiry. This removal motion was dismissed by a unanimous Divisional Court by order dated March 10, 1995.

#### Subpoena to Members of City Council

- 16 As stated, in an effort to advance its allegation of colourable purpose Consortium caused summonses to be issued to various members of City Council and senior city officials to testify as witnesses in the pending motions for judicial review. The Divisional Court, on a preliminary motion

de Clearwater et, d'autre part, les dirigeants et les représentants du conseil scolaire, MacPump, le fiduciaire et Consortium, à toutes les époques pertinentes; et

4. les avis juridiques ou autres avis professionnels obtenus par Clearwater relativement aux négociations qu'elle menait.

#### La deuxième demande de contrôle judiciaire

Le 28 février 1995, plusieurs semaines après l'adoption de la deuxième résolution du conseil municipal de Sarnia, les présentes demandes de contrôle judiciaire ont été déposées. Un des motifs invoqués était que la deuxième résolution du conseil municipal de Sarnia avait un objet déguisé vu qu'elle:

[TRADUCTION] ... institue une enquête sur la prétendue inconduite de personnes nommées et non nommées tout en visant l'ouverture d'une enquête sur le bon gouvernement de la municipalité.

#### L'ouverture de l'enquête de la commission

Le 6 mars 1995, le commissaire Gordon P. Killeen, juge de la Cour de l'Ontario (Division générale), a ouvert son enquête. Dans son allocution d'ouverture, il a exprimé son intention de procéder à l'enquête sans attendre l'issue des demandes de contrôle judiciaire et a tracé les grandes lignes de la procédure d'enquête générale qu'il suivrait. Les appelants ont prétendu que le commissaire Killeen avait non seulement décidé de procéder sans entendre leurs arguments, mais également décidé de la façon dont il procéderait. Ils ont déposé une requête visant à le révoquer. Cette requête en révocation a été rejetée à l'unanimité par la Cour divisionnaire dans une ordonnance datée du 10 mars 1995.

#### Les assignations à comparaître délivrées à des membres du conseil municipal

Comme nous l'avons vu, pour étayer son allégation d'objet déguisé, Consortium a fait délivrer des assignations à divers membres du conseil municipal et à des hauts fonctionnaires de la ville leur enjoignant de témoigner dans le cadre des demandes de contrôle judiciaire en instance. À la



with written reasons released on April 12, 1995, 81 O.A.C. 102, quashed the summonses on the basis that evidence about the intent of individual members would be irrelevant to the validity of the Council resolution, citing *Thorne's Hardware Ltd. v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 106.

suite d'une requête préliminaire, la Cour divisionnaire a, dans des motifs écrits déposés le 12 avril 1995, 81 O.A.C. 102, annulé les assignations pour le motif que la preuve de l'intention de chaque membre ne serait pas pertinente pour décider de la validité de la résolution du conseil municipal, citant l'arrêt *Thorne's Hardware Ltd. c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 106.

### Relevant Statutory Provisions

Section 100(1) of the *Municipal Act*, R.S.O. 1990, c. M.45, provides:

**100.** — (1) Where the council of a municipality passes a resolution requesting a judge of the Ontario Court (General Division) to investigate any matter relating to a supposed malfeasance, breach of trust or other misconduct on the part of a member of the council, or an officer or employee of the corporation, or of any person having a contract with it, in regard to the duties or obligations of the member, officer, employee or other person to the corporation, or to inquire into or concerning any matter connected with the good government of the municipality or the conduct of any part of its public business, including any business conducted by a commission appointed by the municipal council or elected by the electors, the judge shall make the inquiry and for that purpose has all the powers of a commission under Part II of the *Public Inquiries Act*, which Part applies to such investigation as if it were an inquiry under that Act, and the judge shall, with all convenient speed, report to the council the result of the inquiry and the evidence taken.

### Judgments

The appellant's application for judicial review to quash the new Resolution of January 9, 1995 was dismissed by a majority of the Divisional Court (Steele J. and Rosenberg J. concurring, with Borins J. dissenting) on June 8, 1995. The Court of Appeal, on September 6, 1996, dismissed the appeals of the decisions of the Divisional Court rendered on March 10 (the application to remove Commissioner Killeen), April 12 (the quashing of

### Les dispositions législatives pertinentes

Le paragraphe 100(1) de la *Loi sur les municipalités*, L.R.O. 1990, ch. M.45, se lit ainsi:

**100** (1) Le juge effectue une enquête, lorsque le conseil d'une municipalité adopte une résolution en vue de demander à un juge de la Cour de l'Ontario (Division générale), soit d'enquêter sur toute question relative à un cas présumé de méfait, d'abus de confiance ou d'inconduite de la part d'un membre du conseil ou d'un agent ou d'un employé de la municipalité, ou de quiconque est lié à la municipalité par un contrat, quant à ses fonctions ou à ses obligations, soit d'enquêter sur ou au sujet de toute question qui se rapporte au bon gouvernement de la municipalité ou à la façon de traiter une partie des affaires publiques de celle-ci, notamment une affaire traitée par une commission nommée par le conseil municipal ou élue par les électeurs. Aux fins de l'enquête, le juge a tous les pouvoirs conférés à une commission par la partie II de la *Loi sur les enquêtes publiques*, laquelle partie s'applique à l'enquête comme s'il s'agissait d'une enquête effectuée en vertu de cette loi. En outre, le juge remet dans les meilleurs délais au conseil son rapport en ce qui concerne le résultat de l'enquête et les preuves qu'il a recueillies.

### Les jugements

La demande de contrôle judiciaire des appelants visant à faire annuler la nouvelle résolution du 9 janvier 1995 a été rejetée le 8 juin 1995 par la Cour divisionnaire à la majorité (le juge Steele, avec l'appui du juge Rosenberg, le juge Borins étant dissident). Le 6 septembre 1996, la Cour d'appel a rejeté les appels interjetés contre les décisions rendues par la Cour divisionnaire le 10 mars (la demande de révocation du commissaire

the subpoenas) and June 8, 1995 (dismissal of the judicial review applications on their merits).

*Ontario Court (General Division), Divisional Court* (1995), 23 O.R. (3d) 498

Per Steele J., for the majority

19

A by-law or resolution is presumed to be valid and the onus was on the applicants to show that it should be quashed. Doubtful expressions should be resolved in favour of an *intra vires* interpretation. City council had the authority to pass a resolution appointing the inquiry unless on the face of the resolution it is vague or infringes upon federal criminal law powers. Even if the alleged oral contract of non-disclosure regarding the names of Consortium's principals was binding on Sarnia, this would not preclude Sarnia from passing the Resolution. The Resolution was not vague. It made the necessary connection required by s. 100 of the Act between the particular subject-matter and the good government or business affairs of the municipality. "The . . . resolution raises the issue to be investigated in a sufficient manner to show valid connection to the public business and good government of the municipality and the purpose of the inquiry" (p. 515). The pith and substance of the Resolution is to inquire into good government of the municipality and, in particular, the conduct of its public business. All inquiries may result in evidence showing bad conduct, and this possibility alone is not sufficient to hold that the Resolution is invalid. It should be presumed that the Commissioner knows the law and would respond appropriately if a question about evidence or the invasion of individual rights should arise. The application for judicial review should be dismissed.

Per Rosenberg J., concurring

20

The inquiry should be permitted to proceed for the reasons of Steele J. and for the following reasons. The inquiry was being conducted by a superior court judge well aware of the limits imposed on an inquiry. It would be wrong to take too technical a view of the requirement that terms of refer-

Killeen), le 12 avril (l'annulation des assignations à comparaître) et le 8 juin 1995 (le rejet des demandes de contrôle judiciaire sur le fond).

*Cour de l'Ontario (Division générale), Cour divisionnaire* (1995), 23 O.R. (3d) 498

Le juge Steele, au nom de la cour à la majorité

Un règlement ou une résolution est présumé valide et il incombait aux requérants d'établir qu'il y avait lieu de l'annuler. En cas de doute, il y a lieu de l'interpréter comme étant *intra vires*. Le conseil municipal avait le pouvoir d'adopter une résolution visant l'ouverture de l'enquête sauf si, à première vue, elle était imprécise ou empiétait sur la compétence fédérale en matière de droit criminel. Même si le prétendu contrat verbal de non-divulgence des noms des dirigeants de Consortium liait Sarnia, il ne l'empêchait pas d'adopter la résolution en cause. La résolution n'était pas imprécise. Elle établissait le lien requis par l'art. 100 de la Loi entre l'objet visé et le bon gouvernement ou les affaires de la municipalité. [TRADUCTION] «La [. . .] résolution soulève suffisamment la question qui doit être examinée pour démontrer l'existence d'un lien valide entre l'objet de l'enquête et les affaires publiques et le bon gouvernement de la municipalité» (p. 515). L'objet véritable de la résolution est la tenue d'une enquête sur le bon gouvernement de la municipalité et, en particulier, sur la façon de traiter ses affaires publiques. Toute enquête peut aboutir à une preuve de conduite répréhensible, et cette seule possibilité ne suffit pas pour conclure à l'invalidité de la résolution. Il y a lieu de présumer que le commissaire connaît la loi et qu'il réagirait de façon appropriée si une question était soulevée au sujet de la preuve ou de l'atteinte à des droits individuels. La demande de contrôle judiciaire doit être rejetée.

Le juge Rosenberg, motifs concordants

L'enquête devrait pouvoir se dérouler pour les raisons exposées par le juge Steele et pour celles qui suivent. Elle était menée par un juge de cour supérieure qui connaissait bien les limites d'une enquête. Il serait erroné d'adopter une perception trop technique de l'exigence que le mandat défi-

ence define the questions to be answered. Only when the full details of the various land transactions have been explored can the true questions be knowledgeably formulated and recommendations made.

*Per Borins J., dissenting*

Borins J. concluded that this was, in reality, a first branch inquiry, the focus of which was to determine whether there was anything corrupt respecting the land transactions, and not a second branch inquiry concerning good government or public business of the municipality. He concluded (at p. 521) that its true purpose

was to determine whether there was unspecified malfeasance, breach of trust, conflict of interest, or some other type of impropriety on the part of MacPump and Consortium, or their principals, or the representatives of the school board, or the representatives of the former Town of Clearwater.

Borins J. held that particulars are required for either branch of s. 100, but especially the first branch, and that this Resolution was improper because it "identifies nothing about the land transactions which may be suspect, such as a conflict of interest or improper use of funds" (p. 527). He said (at pp. 531-32):

In short, there is nothing on the face of the resolution, or in the evidence, that demonstrates that the subject matter of the proposed inquiry affects the good government or public business of Clearwater. Similarly, if characterized as a first branch inquiry, the resolution also lacks particularity as it fails to state any act of alleged malfeasance.

The Resolution offends the principle that a by-law, or resolution, must express its meaning with sufficient certainty to enable those persons affected by it to understand it in order to be able to comply with it. Furthermore, the Resolution was void on constitutional grounds. A review of all the circumstances led to the conclusion that the true purpose of the inquiry was a criminal investigation. The

nisse les questions auxquelles il faut répondre. Ce n'est qu'une fois que tous les détails des diverses opérations immobilières auront été analysés que les véritables questions pourront être formulées en connaissance de cause et que des recommandations pourront être faites.

*Le juge Borins, dissident*

Le juge Borins a conclu qu'il s'agissait, en réalité, d'une enquête en vertu du premier volet du pouvoir d'autorisation, qui était axée sur la question de savoir si les opérations immobilières avaient été marquées par la corruption, et non pas d'une enquête en vertu du deuxième volet de ce pouvoir, qui portait sur le bon gouvernement ou les affaires publiques de la municipalité. Il a conclu (à la p. 521) que son objet véritable

[TRADUCTION] était de déterminer si un méfait, un abus de confiance, un conflit d'intérêts, ou quelque autre acte irrégulier, non spécifié, pouvait être attribué à MacPump et à Consortium, ou à leurs dirigeants, ou encore aux représentants du conseil scolaire ou à ceux de l'ancienne ville de Clearwater.

Le juge Borins a statué que des détails sont requis pour chaque volet de l'art. 100, mais plus particulièrement pour le premier volet, et que la résolution en cause était irrégulière parce qu'elle [TRADUCTION] «n'identifie rien de suspect à propos des opérations immobilières, telle l'existence d'un conflit d'intérêts ou d'un détournement de fonds» (p. 527). Il a dit (aux pp. 531 et 532):

[TRADUCTION] Bref, aucun aspect de la résolution, à première vue, ni aucun élément de preuve n'établit que l'objet de l'enquête projetée a une incidence sur le bon gouvernement ou les affaires publiques de Clearwater. De même, si on considère qu'elle vise l'ouverture d'une enquête en vertu du premier volet, la résolution manque également de détails étant donné qu'elle ne fait état d'aucun méfait qui aurait été commis.

La résolution contrevient au principe selon lequel les règlements ou résolutions doivent être suffisamment clairs pour que les personnes qu'ils touchent puissent les comprendre de manière à pouvoir s'y conformer. En outre, la résolution était nulle pour des motifs constitutionnels. Un examen de toutes les circonstances permettait de conclure que l'objet véritable de l'enquête était la tenue

Resolution was an unconstitutional exercise by a municipal council of federal criminal law powers under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*. Borins J. would have quashed the second City of Sarnia Resolution and halted the inquiry.

*Court of Appeal* (1996), 30 O.R. (3d) 1

22

The appeal was dismissed. Section 100(1) of the *Municipal Act* has two branches. Under the first branch, the council can pass a resolution to investigate supposed misconduct on the part of officials or any person dealing with the municipality. Under the second branch, the council can pass a resolution to inquire into "any matter connected with the good government of the municipality or the conduct of any part of its public business". The court rejected the argument that the City's Resolution was unlawful because it was drafted as a second branch inquiry, when in reality it created a first branch inquiry without the appropriate procedural safeguards. The court concluded that it was not necessary for the municipality to specify the branch under which it purports to act as it had jurisdiction to act under either branch.

23

The argument that the Resolution was too vague and lacked particularity was rejected. The preamble to the Resolution described the land transactions in considerable detail. "It is clear that the land transactions are 'the matter' to be investigated within the meaning of s. 100(1) of the *Municipal Act*" (p. 20). The Resolution was sufficiently particular to comply with the requirements of s. 100(1) of the Act. McMurtry C.J.O. for the court observed (at p. 22) that:

The City of Sarnia has specified the "matter" to be investigated, and that matter is a limited, defined series of transactions. The resolution does not need to spell out

d'une enquête criminelle. La résolution était un exercice inconstitutionnel, par un conseil municipal, de la compétence fédérale en matière de droit criminel prévue au par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le juge Borins aurait annulé la deuxième résolution de la ville de Sarnia et mis fin à l'enquête.

*Cour d'appel* (1996), 30 O.R. (3d) 1

L'appel a été rejeté. Le paragraphe 100(1) de la *Loi sur les municipalités* comporte deux volets. Selon le premier volet, le conseil municipal peut adopter une résolution visant l'ouverture d'une enquête sur un cas présumé d'inconduite de la part d'un fonctionnaire de la municipalité ou de toute personne traitant avec cette dernière. Suivant le deuxième volet, le conseil municipal peut adopter une résolution visant l'ouverture d'une enquête sur «toute question qui se rapporte au bon gouvernement de la municipalité ou à la façon de traiter une partie des affaires publiques de celle-ci». La cour a rejeté l'argument selon lequel la résolution de la ville était illégale parce qu'à sa lecture même elle visait la tenue d'une enquête en vertu du deuxième volet, alors qu'en réalité elle visait l'ouverture d'une enquête fondée sur le premier volet qui ne serait pas assortie des garanties procédurales appropriées. La cour a conclu qu'il n'était pas nécessaire que la municipalité précise le volet en vertu duquel elle était censée agir, étant donné qu'elle avait compétence pour agir en vertu de l'un ou l'autre volet.

L'argument selon lequel la résolution était trop imprécise et manquait de détails a été rejeté. Le préambule de la résolution donnait une description très détaillée des opérations immobilières. [TRADUCTION] «Il est clair que les opérations immobilières sont "la question" sur laquelle doit porter l'enquête au sens du par. 100(1) de la *Loi sur les municipalités*» (p. 20). La résolution était suffisamment détaillée pour satisfaire aux exigences du par. 100(1) de la Loi. Le juge en chef McMurtry a souligné, au nom de la cour (à la p. 22), que:

[TRADUCTION] La ville de Sarnia a spécifié la «question» sur laquelle l'enquête devait porter, et cette question se limitait à une série déterminée d'opérations. Il n'est pas



specific allegations for the commissioner to understand the potential problem areas that might be related to the public interest. Public funds were used to purchase two properties at what appears to be substantially inflated prices, the City is holding a mortgage which may be unenforceable and Consortium has steadfastly refused to disclose its principals. Again, the transactions are described in sufficient detail to direct the commissioner as to the subject-matter of the inquiry.

The court was of the opinion that the appellants appeared to be asking for particulars that might be available only after the inquiry had concluded its investigation.

As to the argument that the Resolution infringed upon federal criminal law powers under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*, McMurtry C.J.O. stated that the land transactions had generated considerable public concern, and the Resolution on its face addressed policy issues by asking the commissioner to inquire into all aspects of these transactions including their impact on the ratepayers of the City. This was a matter of municipal good governance and the conduct of public business. The *Municipal Act* authorizes such an inquiry, and the constitutional division of powers did not invalidate the inquiry. Even if the inquiry incidentally touches on what may be criminal conduct, the inquiry itself was established for a valid provincial purpose. The pith and substance of the Resolution fell within provincial jurisdiction. All of the other grounds of appeal were dismissed.

#### Issues

In this Court the appellants advanced the following issues:

1. Is the Resolution unlawful in that it fails to comply with the requirements of s. 100(1) of the Act?
2. Should the appellants' attempt to create a record of surrounding circumstances have been restricted by the quashing of the summonses

nécessaire que la résolution comporte des allégations particulières pour que le commissaire saisisse les questions potentiellement problématiques qui sont susceptibles d'être liées à l'intérêt public. Des fonds publics ont été utilisés pour acheter deux terrains à des prix qui paraissent avoir été considérablement gonflés, la ville est titulaire d'une hypothèque qui risque d'être irréalizable, et Consortium a refusé catégoriquement de révéler l'identité de ses dirigeants. Là encore, les opérations sont décrites suffisamment en détail pour que le commissaire connaisse l'objet de l'enquête.

La cour était d'avis que les appelants paraissaient demander des détails qui ne pourraient être éventuellement disponibles qu'après la tenue de l'enquête.

Quant à l'argument selon lequel la résolution empiétait sur la compétence fédérale en matière de droit criminel prévue au par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le juge en chef McMurtry a dit que les opérations immobilières avaient suscité un intérêt public considérable et que la résolution touchait à première vue à des questions de politique générale en demandant au commissaire d'enquêter sur tous les aspects de ces opérations, y compris leur incidence sur les contribuables de la ville. Il était question de bon gouvernement de la municipalité et de façon de traiter des affaires publiques. La *Loi sur les municipalités* permet une telle enquête, et le partage constitutionnel des compétences ne l'invalidait pas. Même si l'enquête touche de manière incidente à ce qui peut être une conduite criminelle, il reste qu'elle a été instituée pour atteindre un objectif provincial valide. L'objet véritable de la résolution relevait de la compétence provinciale. Tous les autres moyens d'appel ont été rejetés.

#### Les questions en litige

Devant notre Cour, les appelants ont soulevé les questions suivantes:

1. La résolution est-elle illégale du fait qu'elle omet de satisfaire aux exigences du par. 100(1) de la Loi?
2. La tentative des appelants d'établir un dossier relatif aux circonstances de l'affaire aurait-elle dû être limitée par l'annulation des assignations

issued to the mayor and the Sarnia City councilors, and city officials?

3. Is the Resolution *ultra vires* because the inquiry it creates is in reality a substitute police investigation and preliminary inquiry infringing the federal criminal law powers under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*?
4. Is the Resolution unlawful in that it requires an investigation by Sarnia into the affairs of Clearwater?
5. Did the Commissioner breach the requirements of natural justice and irrevocably lose jurisdiction by the procedure he adopted at the inquiry pre-hearing?
1. *Is the Resolution Unlawful in That It Fails to Comply with the Requirements of s. 100(1) of the Act?*

délivrées au maire et aux conseillers de la ville de Sarnia, de même qu'à des fonctionnaires municipaux?

3. La résolution est-elle *ultra vires* du fait que l'enquête dont elle demande l'ouverture est, en réalité, un substitut d'enquête policière et d'enquête préliminaire qui empiète sur la compétence fédérale en matière de droit criminel prévue au par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?
4. La résolution est-elle illégale du fait qu'elle exige que Sarnia enquête sur les affaires de Clearwater?
5. Le commissaire a-t-il manqué aux exigences de la justice naturelle et perdu irrévocablement sa compétence en raison de la procédure qu'il a adoptée à l'audience préparatoire à l'enquête?
1. *La résolution est-elle illégale du fait qu'elle omet de satisfaire aux exigences du par. 100(1) de la Loi?*

26

The power of an Ontario municipality to authorize a judicial inquiry into matters touching the good government of the municipality, or "any part of its public business", and any alleged misconduct in connection therewith, reaches back prior to Confederation. Apart from a few amendments to harmonize this power with other legislative changes in the province, s. 100 of the *Municipal Act* is substantially unchanged from its predecessor section in 1866. This reflects a recognition through the decades that good government depends in part on the availability of good information. A municipality, like senior levels of government, needs from time to time to get to the bottom of matters and events within its bailiwick. The power to authorize a judicial inquiry is an important safeguard of the public interest, and should not be diminished by a restrictive or overly technical interpretation of the legislative requirements for its exercise. At the same time, of course, individuals who played a role in the events being investigated are also entitled to have their rights respected. The basic issue in this appeal is how a balance is to be struck between those two requirements.

Le pouvoir d'une municipalité ontarienne d'autoriser l'ouverture d'une enquête judiciaire sur des questions touchant au bon gouvernement de la municipalité ou à «la façon de traiter une partie des affaires publiques de celle-ci», de même que sur toute allégation d'inconduite relativement à ces questions, existait déjà avant la Confédération. À part quelques modifications destinées à harmoniser ce pouvoir avec d'autres modifications législatives provinciales, l'art. 100 de la *Loi sur les municipalités* est essentiellement identique à la disposition de 1866 qui l'a précédé. Cela reflète une reconnaissance, au fil des décennies, que le bon gouvernement dépend en partie de la disponibilité de bons renseignements. Une municipalité, à l'instar des ordres supérieurs de gouvernement, a parfois besoin d'aller au fond des choses et des événements qui relèvent de sa compétence. Le pouvoir d'autoriser une enquête judiciaire est une garantie importante de l'intérêt public, et il ne doit pas être restreint par une interprétation restrictive ou trop technique des conditions législatives de son exercice. En même temps, il va de soi que les individus qui ont joué un rôle dans les événements visés par l'enquête ont également droit au respect de leurs droits. La question fondamentale qui se pose dans

Counsel for Consortium expressed his client's opposition to the apparent sweep of s. 100 with the comment that it gives every municipality in the province the power to compel a private citizen "to come to the town square to be interrogated". It should be remembered, however, that Consortium elected to do business with a public body, whose successor is now accountable to its taxpayers for a \$3.39 million unperforming mortgage and 40 acres of parkland allegedly purchased at an excessive price. The interrogation of Consortium's shareholders or principals (if and when they are identified) will be under the direction of a Commissioner who is (as he must be) a judge of the Ontario Court (General Division). The fact a s. 100 inquiry is a judicial inquiry clearly seeks to balance the municipality's desire to have accurate information and useful recommendations from an independent Commissioner against the right of private citizens and others to have their legitimate interests recognized and protected. A good deal of confidence is inevitably and properly placed in the ability of the Commissioner to ensure the fairness of the inquiry.

#### Procedural Fairness

Some of the arguments advanced on behalf of the appellants did, in fact, seem to overlook the distinction between the requirements for a valid exercise of the s. 100 power to establish an inquiry, on the one hand, and the procedural protections to which the appellants are entitled in the course of an inquiry once validly established on the other hand. The municipal council resolution contemplated by s. 100 must, to be sure, be intelligible. It must convey to the Commissioner and every other interested person the subject matter of the inquiry, and it must connect the subject matter to one or more of the matters referred to in s. 100 of the *Municipal Act*. It must provide those who appear before the Commissioner with a reasonable understanding of the scope, as well as the limits, of the inquiry, so as to avoid the possibility, however remote, that an overly enthusiastic Commissioner

le présent pourvoi est de savoir comment établir un équilibre entre ces deux exigences.

L'avocat de Consortium a exprimé l'opposition de son client à la portée apparente de l'art. 100 en faisant remarquer que cet article donnait à chaque municipalité de la province le pouvoir de contraindre un citoyen [TRADUCTION] «à se rendre sur la place publique pour y être interrogé». Rappelons, cependant, que Consortium a choisi de traiter avec un corps public dont le successeur est maintenant comptable à ses contribuables d'une hypothèque de 3,39 millions \$ qui ne rapporte rien et d'un parc de 40 acres qui aurait été acheté à un prix exorbitant. L'interrogatoire des actionnaires ou des dirigeants de Consortium (si jamais ils sont identifiés) aura lieu sous la direction d'un commissaire qui est (et doit être) un juge de la Cour de l'Ontario (Division générale). Le fait qu'une enquête fondée sur l'art. 100 soit une enquête judiciaire vise nettement à établir un équilibre entre la volonté de la municipalité d'obtenir d'un commissaire indépendant des renseignements exacts et des recommandations utiles et le droit des citoyens et d'autres personnes à la reconnaissance et à la protection de leurs intérêts légitimes. On a inévitablement, et avec raison, une grande confiance en la capacité du commissaire d'assurer l'équité de l'enquête.

#### L'équité procédurale

Certains arguments avancés pour le compte des appelants semblaient, en fait, ne tenir aucun compte de la distinction qui existe entre, d'une part, les conditions de l'exercice valide du pouvoir conféré à l'art. 100 d'ouvrir une enquête et, d'autre part, les garanties procédurales auxquelles les appelants ont droit pendant l'enquête, une fois que celle-ci a été ouverte valablement. La résolution du conseil municipal visée à l'art. 100 doit évidemment être intelligible. Elle doit faire part de l'objet de l'enquête au commissaire et à toute autre personne intéressée, et relier cet objet à une seule ou plusieurs des questions mentionnées à l'art. 100 de la *Loi sur les municipalités*. Elle doit permettre aux personnes qui comparaissent devant le commissaire de saisir raisonnablement la portée de même que les limites de l'enquête de façon à éviter la possibilité, si vague soit-elle, qu'un commissaire

27

28

or commission counsel could, in effect, draw their own terms of reference. The s. 100 resolution must provide sufficient particularity to satisfy these legislative requirements.

ou un avocat de la commission trop enthousiaste établisse, en fait, son propre mandat. La résolution fondée sur l'art. 100 doit fournir suffisamment de détails pour satisfaire à ces exigences législatives.

29 That having been said, the s. 100 Resolution is not a pleading, much less is it a bill of indictment. It creates a jurisdiction, but in the exercise of that jurisdiction the Commissioner is limited by the principles of procedural fairness, irrespective of whether or not these limits are spelled out in the s. 100 Resolution. The application of these principles will, of course, depend upon the subject matter of the inquiry and the varying interests of those who appear to give evidence or who are otherwise caught up in the proceedings. The need for flexibility in the application of procedural fairness is evident in the spectrum of matters which are referred to in s. 100 itself. Witnesses who appear at a general policy inquiry to give expert evidence about, for example, municipal finances will likely have little need of procedural protection. An inquiry into a particular item of "public business", such as a tendering mishap, is more likely to impact on individual rights, and the procedure will be more strictly controlled in consequence. At the most sensitive end of the spectrum, where misconduct is alleged that may have the potential of civil or criminal liability (irrespective of whether the inquiry is a first branch inquiry or a second branch inquiry), the full strictures of natural justice will protect those who are reasonably seen as potential targets.

Cela dit, la résolution fondée sur l'art. 100 n'est pas un acte de procédure, et encore moins un acte d'accusation. Elle crée une compétence, mais, dans l'exercice de cette compétence, le commissaire est limité par les principes de l'équité procédurale, peu importe que ces limites soient mentionnées ou non dans la résolution fondée sur l'art. 100. L'application de ces principes dépendra, bien entendu, de l'objet de l'enquête et des intérêts divers des personnes qui témoigneront ou qui seront autrement impliquées dans les procédures. Il ressort clairement de la gamme de questions mentionnées à l'art. 100 que l'application du principe de l'équité procédurale doit être souple. Les témoins qui comparaissent à titre d'expert dans le cadre d'une enquête générale d'intérêt public sur les finances municipales, par exemple, auront probablement peu besoin de garanties procédurales. Une enquête sur un aspect particulier des «affaires publiques», tel un déboire survenu dans un appel d'offres, est plus susceptible d'avoir une incidence sur des droits individuels, et la procédure sera par voie de conséquence contrôlée plus strictement. Dans les cas les plus délicats où l'inconduite reprochée risque d'engendrer une responsabilité civile ou criminelle (peu importe que l'enquête soit fondée sur le premier ou le deuxième volet), l'ensemble des restrictions de la justice naturelle protégeront les gens raisonnablement perçus comme des cibles éventuelles.

30 The conceptual distinctions between legislative validity and the fair inquiry interests of the participants is important. If the municipality had a sufficient grip on the relevant facts to give detailed particulars there might be no need for an inquiry. At the same time, the municipality's lack of knowledge does not license it to trample on the rights of its employees, former employees, persons with whom it has done business, or others. Aspects of procedural fairness, such as the need for particulars, should not defeat an inquiry at the outset unless it is concluded that in the particular circum-

Les distinctions qui existent sur le plan conceptuel entre la validité législative et les droits des participants à une enquête équitable sont importantes. Si la municipalité avait une connaissance suffisante des faits pertinents pour être en mesure de fournir les détails de l'affaire, il se pourrait qu'une enquête ne soit pas nécessaire. En même temps, l'absence de connaissance n'autorise pas la municipalité à bafouer les droits de ses employés, de ses anciens employés, des gens avec qui elle a déjà fait affaires, ou d'autres personnes. Des aspects de l'équité procédurale, telle la nécessité

stances of the case a fair inquiry simply cannot be had based upon the wording of the particular resolution under consideration. Otherwise the inquiry should be allowed to proceed, and procedural objections dealt with at a later stage when the Commissioner has had an opportunity to consider the fairness issues and deal with them.

It is true, as pointed out by Borins J. dissenting in the Divisional Court, at p. 525, that s. 100, unlike s. 13 of the federal *Inquiries Act*, R.S.C., 1985, c. I-11, and s. 5(2) of the Ontario *Public Inquiries Act*, R.S.O. 1990, c. P.41, does not explicitly state that no finding of misconduct shall be made against a person unless that person is given reasonable notice of the substance of the alleged misconduct, and given an opportunity to be heard during the inquiry in person or by counsel. Borins J. considered that this omission meant:

... that the commissioner, in reporting the result of his or her inquiry to the municipal council, may make findings of misconduct without the necessity of [such notice].

I do not agree. Section 13 of the federal *Inquiries Act* and s. 5(2) of the Ontario *Public Inquiries Act* reflect the applicable principles of natural justice dealing with notice and the opportunity to be heard where misconduct is alleged, and a Commissioner under s. 100 is bound to govern himself accordingly even though s. 100 is silent on the requirement.

#### Legislative Validity of the Second Sarnia City Resolution

With these principles in mind, I turn to the argument that the second Sarnia Council Resolution fails to meet the minimum legislative requirements for a valid exercise of the s. 100 power. The Resolution first identifies s. 100 as the source of the municipality's jurisdiction, and then recites in considerable detail each step of the transactions involving the subject lands, including the contro-

de fournir des détails, ne doivent pas faire échouer l'enquête au départ sauf si on conclut que, dans les circonstances particulières de l'affaire, il est simplement impossible de tenir une enquête équitable d'après le texte de la résolution en cause. À part cela, l'enquête devrait pouvoir se dérouler, et les objections procédurales devraient être examinées à un stade ultérieur lorsque le commissaire aura eu l'occasion d'étudier et de régler les questions d'équité.

Il est vrai, comme l'a souligné le juge Borins, dissident en Cour divisionnaire, à la p. 525, que l'art. 100, contrairement à l'art. 13 de la *Loi sur les enquêtes fédérale*, L.R.C. (1985), ch. I-11, et au par. 5(2) de la *Loi sur les enquêtes publiques* de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. P.41, ne précise pas qu'une personne ne pourra faire l'objet d'une constatation d'inconduite que si elle a reçu un préavis suffisant de la nature de l'inconduite qui lui est reprochée et si elle a eu la possibilité d'être entendue à l'enquête en personne ou par l'entremise d'un avocat. Le juge Borins a considéré que cette omission signifiait:

[TRADUCTION] ... que les résultats de l'enquête que le commissaire soumet au conseil municipal peuvent comprendre des constatations d'inconduite sans que [ce préavis] soit nécessaire.

Je ne suis pas d'accord. L'article 13 de la *Loi sur les enquêtes fédérale* et le par. 5(2) de la *Loi sur les enquêtes publiques* de l'Ontario reflètent les principes de justice naturelle applicables en matière de préavis et de possibilité d'être entendu lorsqu'une inconduite est alléguée, et un commissaire agissant en vertu de l'art. 100 doit s'y conformer même si l'art. 100 ne l'oblige pas à le faire.

#### La validité législative de la deuxième résolution de la ville de Sarnia

Ayant ces principes à l'esprit, j'aborde l'argument selon lequel la deuxième résolution du conseil municipal de Sarnia ne satisfait pas aux conditions législatives minimales de l'exercice valide du pouvoir prévu à l'art. 100. La résolution décrit d'abord l'art. 100 comme étant la source de la compétence de la municipalité, elle énumère ensuite de façon très détaillée chaque étape des

31

32



versial terms of the Consortium mortgage mentioned above, and then describes the successor relationship between Sarnia and the former Town of Clearwater. Having identified the subject matter of the inquiry, and appointed Mr. Justice Killeen as the Commissioner, the Resolution then relates the terms of inquiry to s. 100 as follows:

To inquire into all aspects of the above transactions, their history and their impact on the ratepayers of the City of Sarnia as they relate to the good government of the municipality, or the conduct of its public business, and to make any recommendations which the Commissioner may deem appropriate and in the public interest as a result of his Inquiry. [Emphasis added.]

33 The Commissioner is thus directed to, and limited by, the municipality's interest in good government and the conduct of public business. The limitation is important and counsel for the various participants are entitled to see that it is respected. The Resolution then provides:

for the purpose of providing fair notice to those individuals who may be required to attend and give evidence, . . . it is anticipated that the Inquiry may include . . . [in respect of the various transactions] their relationship to one another; the consideration provided by the parties in each instance; the granting by Clearwater of a right of first refusal to MacPump upon the purchase of the Lottie Neely lands by Clearwater; the acceptance by Clearwater of a mortgage given by Consortium upon its purchase of the Parklands; and the timing of the various transactions in relation to one another and in relation to the amalgamation of Clearwater and the former City of Sarnia; [Emphasis added.]

34 In terms of "good government" and the conduct of "public business" the Resolution specifically recites its "anticipation" of

2. an inquiry into the nature and extent of the information which was available to the parties to the various transactions at all relevant times;
3. an inquiry into the relationships, if any, between the elected and administrative representatives of Clear-

opérations impliquant les terrains en cause, y compris les clauses controversées de l'hypothèque de Consortium susmentionnée, et elle décrit enfin le rapport de successeur qui existe entre Sarnia et l'ancienne ville de Clearwater. Après avoir défini l'objet de l'enquête et nommé le juge Killeen au poste de commissaire, la résolution établit un lien entre le mandat de l'enquête et l'art. 100 de la façon suivante:

[TRADUCTION] Enquêter sur tous les aspects des opérations susmentionnées, leur historique et leur incidence sur les contribuables de la ville de Sarnia, dans la mesure où elles touchent au bon gouvernement de la municipalité ou à la façon de traiter ses affaires publiques, et faire les recommandations que le commissaire pourra juger appropriées et dans l'intérêt du public, à la suite de son enquête. [Je souligne.]

Le mandat du commissaire vise donc l'intérêt de la municipalité dans le bon gouvernement et la façon de traiter les affaires publiques, et s'y limite. Cette limitation est importante et les avocats des divers participants ont le droit de veiller à ce qu'elle soit respectée. La résolution prévoit plus loin:

[TRADUCTION] afin d'aviser dans un délai raisonnable les personnes qui pourront être appelées à témoigner, [ . . . ] il est prévu que l'enquête pourra porter [à l'égard des diverses opérations] sur [ . . . ] le lien qui existe entre elles; la contrepartie fournie par les parties dans chaque cas; l'attribution, par Clearwater, d'un droit de premier refus à MacPump dans le cadre de l'achat des terrains Lottie Neely par Clearwater; l'acceptation, par Clearwater, d'une hypothèque constituée par Consortium dans le cadre de son achat du terrain Parklands; le moment où ont été conclues les diverses opérations les unes par rapport aux autres et par rapport à la fusion de Clearwater et de l'ancienne ville de Sarnia; [Je souligne.]

En ce qui concerne le «bon gouvernement» et la façon de traiter les «affaires publiques», la résolution «prévoit» expressément que l'enquête pourra porter sur:

[TRADUCTION]

2. la nature et l'importance des renseignements dont disposaient les parties ayant pris part aux diverses opérations, à toutes les époques pertinentes;
3. les liens, s'il en est, qui existaient entre, d'une part, les représentants élus et les administrateurs de Clear-

water, and the principals and representatives of the Board, MacPump, the Trustee and Consortium at all relevant times; and

4. an inquiry into the legal or other professional advice obtained by Clearwater in connection with its negotiations.

The appellants complain that there is no mention here of specific acts of "supposed malfeasance, breach of trust or other misconduct". Their objective, apparently, is to limit the inquiry to particulars the municipality already knows about, if indeed there are any such particulars. Section 100, however, does not compel a municipality to advance more extravagant allegations than it is ready, willing and able to make. Item 3 in the Resolution talks about an inquiry into the "relationships" between representatives of the developer and City officials. This item clearly raises the topic of potential conflicts of interest. There is no obligation on the City to allege as a fact that such conflicts of interest existed. Item 4 raises the issue whether Clearwater ignored its professional advisors. Such matters as potential conflicts of interest and possible disregard of professional advice have a good government aspect as well, potentially, as a misconduct aspect. Section 100 creates a broad power, and it was open to Sarnia City Council to authorize the more general inquiry into the conduct of public business expressed in its Resolution as opposed to the narrower inquiry into specific acts of misconduct that the appellants think would have been preferable.

The appellants argue that the connection between "good government" and the subject land transactions should be spelled out in the s. 100 Resolution, but the Resolution, taken as a whole, makes it clear to a mind willing to understand that the City believes that as a result of "public business" that may have involved "relationships" between public officials and private developers, the City is now stuck with an unperforming mortgage and an overpriced park, which have generated "delegations and petitions", and the City believes it would benefit from the Commissioner's recom-

water et, d'autre part, les dirigeants et les représentants du conseil scolaire, MacPump, le fiduciaire et Consortium, à toutes les époques pertinentes; et

4. les avis juridiques ou autres avis professionnels obtenus par Clearwater relativement aux négociations qu'elle menait.

Les appelants se plaignent du fait qu'il n'y ait ici aucune mention particulière de «cas présumé de méfait, d'abus de confiance ou d'inconduite». Il semble que leur objectif est de restreindre l'enquête aux détails que la municipalité connaît déjà, à supposer que de tels détails existent effectivement. Toutefois, l'art. 100 n'oblige pas une municipalité à présenter plus d'allégations exorbitantes qu'elle n'est disposée et en mesure de présenter. L'article 3 de la résolution parle d'une enquête sur les «liens» existant entre les représentants du promoteur et les fonctionnaires municipaux. Cet article soulève clairement la question des conflits d'intérêts éventuels. La ville n'est nullement tenue d'alléguer l'existence réelle de tels conflits. L'article 4 soulève la question de savoir si Clearwater a fait la sourde oreille à ses conseillers professionnels. Des questions comme la possibilité qu'il existe des conflits d'intérêts et qu'il n'ait pas été tenu compte d'avis professionnels se rapportent, sous un aspect, au bon gouvernement et peut-être même, sous un autre aspect, à une inconduite. L'article 100 confère un vaste pouvoir, et il était loisible au conseil municipal de Sarnia d'autoriser l'enquête plus générale, mentionnée dans sa résolution, sur la façon de traiter les affaires publiques, par opposition à l'enquête plus limitée sur des actes particuliers d'inconduite qui, selon les appelants, aurait été préférable.

Les appelants soutiennent que le lien entre le «bon gouvernement» et les opérations immobilières en cause devrait être énoncé dans la résolution fondée sur l'art. 100, mais la résolution, dans son ensemble, révèle clairement à qui veut bien le comprendre que la ville juge que, par suite d'«affaires publiques» qui peuvent avoir impliqué des «liens» entre des fonctionnaires et des promoteurs immobiliers, elle se retrouve maintenant avec une hypothèque qui ne rapporte rien et un parc dont le prix est excessif, qui ont entraîné des «délégations et des pétitions», et croit qu'elle bénéficie

35

36

mendations for the “future conduct of the public business of the municipality”. It is evident that an inquiry under the second branch of s. 100 into an item of public business may disclose misconduct. Equally, an inquiry under the first branch may look into “supposed malfeasance”, and discover the conduct was entirely innocent, but ought nevertheless to result in recommendations for the good government of the municipality. While it may therefore be useful for some purposes to think of s. 100 as having two branches, it is but a single power, and the preconditions for its valid exercise to establish a judicial inquiry do not vary with the subject matter. A more compartmentalized interpretation would undermine the utility of the power and contradict the broad legislative intent evident on the face of s. 100. The concern, which I believe is a legitimate concern, about the need for greater particularity in cases where misconduct may be found can best be handled, in my view, within the framework of procedural fairness at the inquiry stage.

37

It must be remembered that the report of the Commissioner to the City Council will represent only his views, and will not determine civil or criminal liability, if any. As this Court recently emphasized in *Canada (Attorney General) v. Canada (Commission of Inquiry on the Blood System)*, [1997] 3 S.C.R. 440 (the “Blood Inquiry case”), *per* Cory J. at para. 34:

A commission of inquiry is neither a criminal trial nor a civil action for the determination of liability. It cannot establish either criminal culpability or civil responsibility for damages. Rather, an inquiry is an investigation into an issue, event or series of events. The findings of a commissioner relating to that investigation are simply findings of fact and statements of opinion reached by the commissioner at the end of the inquiry. They are unconnected to normal legal criteria. They are based upon and flow from a procedure which is not bound by the evidentiary or procedural rules of a courtroom. There are no legal consequences attached to the

rait des recommandations du commissaire à l'égard de [TRADUCTION] «la façon de traiter les affaires publiques de la municipalité à l'avenir». Il est évident qu'une enquête menée en vertu du deuxième volet de l'art. 100 sur un aspect particulier des affaires publiques peut révéler une inconduite. De même, une enquête fondée sur le premier volet peut porter sur «un cas présumé de méfait» et permettre de conclure que la conduite visée, quoique parfaitement innocente, devrait néanmoins donner lieu à des recommandations relatives au bon gouvernement de la municipalité. Même si, à certaines fins, il peut être utile de considérer que l'art. 100 comporte deux volets, il n'est donc question que d'un seul pouvoir et les conditions préalables à son exercice valide pour ouvrir une enquête judiciaire ne varient pas en fonction de l'objet de celle-ci. Une interprétation plus compartimentée minerait l'utilité du pouvoir et contredirait l'intention générale du législateur qui ressort de la lecture même de l'art. 100. J'estime que c'est dans le cadre de l'équité procédurale, au stade de l'enquête, qu'il vaut mieux traiter la préoccupation, légitime selon moi, concernant le besoin de plus de détails dans les cas où une inconduite est susceptible d'être constatée.

Il faut se rappeler que le rapport que le commissaire soumettra au conseil municipal ne fera état que de son point de vue et ne déterminera pas s'il y a responsabilité civile ou criminelle, le cas échéant. Comme notre Cour l'a récemment souligné dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440 («l'affaire de l'Enquête sur le sang contaminé»), le juge Cory, au par. 34:

Une commission d'enquête ne constitue ni un procès pénal, ni une action civile pour l'appréciation de la responsabilité. Elle ne peut établir ni la culpabilité criminelle, ni la responsabilité civile à l'égard de dommages. Il s'agit plutôt d'une enquête sur un point, un événement ou une série d'événements. Les conclusions tirées par un commissaire dans le cadre d'une enquête sont tout simplement des conclusions de fait et des opinions que le commissaire adopte à la fin de l'enquête. Elles n'ont aucun lien avec des critères judiciaires normaux. Elles tirent leur source et leur fondement d'une procédure qui n'est pas assujettie aux règles de preuve ou de procédure

determinations of a commissioner. They are not enforceable and do not bind courts considering the same subject matter.

While the public benefits sought to be achieved by the judicial inquiry cannot be purchased at the expense of violating the rights of the appellants and others involved in the land transactions, those rights will be protected in the course of the proceeding by the principles of natural justice and the fairness of the Commissioner, and thereafter by the inadmissibility of compelled testimony in subsequent proceedings federally under s. 5(2) of the *Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5, and s. 13 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (*Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 152; *Dubois v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 350), and provincially under s. 9(1) of the *Ontario Public Inquiries Act*, which is incorporated by reference into s. 100(1) of the *Municipal Act*.

The appellants rely, as did Borins J., dissenting, in the Divisional Court, on the dissenting reasons of Gwynne J. in this Court in *Godson v. City of Toronto* (1890), 18 S.C.R. 36. In that case, the majority upheld a very sweeping municipal resolution to establish a judicial inquiry into the conduct of a municipal inspector suspected of malfeasance. The resolution lacked particulars. A majority of this court, *per* Sir W. J. Ritchie C.J., held at p. 40 that "[t]he city was empowered by law to issue the commission to the county judge to make the inquiries directed in this case". The sole dissenting judgment of Gwynne J. was based on his view that the municipal power to authorize a judicial inquiry was so "open to abuse" that the legislation should be "so construed as to confine the powers . . . within the strictest construction of its letter" (p. 41). Clearly a restrictive interpretation was rejected by the majority of the Court. Gwynne J. went on to hold that jurisdiction under the first branch required the municipal resolution to "specify some act, matter or thing, either in the nature of malfeasance, breach of trust, or other named misconduct" (p. 42). It seems to me that Gwynne J. was merely pointing out that the subject matter of

d'une cour de justice. Les conclusions d'un commissaire n'entraînent aucune conséquence légale. Elles ne sont pas exécutoires et elles ne lient pas les tribunaux appelés à examiner le même objet.

Les avantages publics que l'on cherche à obtenir au moyen d'une enquête judiciaire ne peuvent s'acquérir aux dépens des droits des appelants et d'autres personnes impliquées dans les opérations immobilières: ces droits seront protégés au cours de la procédure par les principes de justice naturelle et l'impartialité du commissaire et, par la suite, par l'inadmissibilité de tout témoignage forcé dans le cadre de procédures ultérieures, en vertu du par. 5(2) de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5, et de l'art. 13 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (*Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152; *Dubois c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 350), sur le plan fédéral, et du par. 9(1) de la *Loi sur les enquêtes publiques* de l'Ontario, qui est incorporé par renvoi au par. 100(1) de la *Loi sur les municipalités*, sur le plan provincial.

À l'instar du juge Borins, dissident, de la Cour divisionnaire, les appelants se fondent sur les motifs de dissidence exposés par le juge Gwynne de notre Cour, dans l'arrêt *Godson c. City of Toronto* (1890), 18 R.C.S. 36. Dans cet arrêt, les juges majoritaires ont confirmé une résolution municipale très générale qui visait l'ouverture d'une enquête judiciaire sur la conduite d'un inspecteur municipal soupçonné d'avoir commis un méfait. La résolution manquait de détails. Les juges majoritaires de notre Cour, par l'entremise du juge en chef sir W. J. Ritchie, ont conclu, à la p. 40 que [TRADUCTION] «[l]a ville était légalement habilitée à charger le juge de comté de tenir les enquêtes ordonnées en l'espèce». Les seuls motifs dissidents, ceux du juge Gwynne, étaient fondés sur son opinion que le pouvoir de la municipalité d'autoriser une enquête judiciaire était si [TRADUCTION] «susceptible de donner lieu à des abus» que la loi devait «recevoir l'interprétation littérale la plus restrictive de façon à limiter la portée des pouvoirs» (p. 41). L'interprétation restrictive a manifestement été rejetée par les juges majoritaires de la Cour. Le juge Gwynne a ajouté que la compétence découlant du premier volet exigeait que la

an inquiry has to be specified, a proposition with which I agree. It hardly bears repetition that an inquiry into misconduct must identify the misconduct to be inquired into. However, to the extent that Gwynne J. is taken by the appellants as advancing the broader proposition that, in the absence of such specification of misconduct, a municipality cannot initiate a more general inquiry under the second branch of s. 100 to get to the bottom of some controversial item of public business, I do not agree that Gwynne J. was advancing such a proposition. If he was, I think the majority of this Court in *Godson* can be taken as having rejected it, and rightly so.

résolution de la municipalité [TRADUCTION] «mentionne un acte, une affaire, ou une chose tenant d'un méfait, d'un abus de confiance, ou d'une autre forme d'inconduite spécifiée» (p. 42). Il me semble que le juge Gwynne n'a fait que souligner que l'objet d'une enquête doit être précisé, ce à quoi je souscris. Inutile de répéter qu'une enquête sur une inconduite doit décrire l'inconduite sur laquelle elle porte. Toutefois, dans la mesure où les appelants considèrent que le juge Gwynne avançait la proposition générale selon laquelle, en l'absence d'une telle description de l'inconduite en cause, une municipalité ne peut pas ouvrir une enquête plus large fondée sur le deuxième volet de l'art. 100 pour aller au fond d'une affaire publique controversée, je ne suis pas d'accord pour dire que c'était ce qu'il faisait. Dans le cas où il aurait avancé une telle proposition, j'estime que l'on peut considérer que les juges majoritaires de notre Cour dans *Godson* l'ont rejetée, et ce, à juste titre.

39

A more recent and instructive case is the *Blood Inquiry* case, *supra*. That case involved a challenge to the authority of Commissioner Horace Krever to find not only the "facts" about Canada's blood supply in the early 1980s, but to draw inferences that might indicate that there had been conduct on the part of the corporations or individuals which could attract criminal culpability or civil liability. The terms of reference in that case, as here, did not make any allegations of misconduct. In that aspect, it provides a striking parallel to the present case. This Court unanimously rejected the challenge to Commissioner Krever's notices of potential misconduct, and his authority eventually to make findings that disclosed misconduct if he were to think it fit to do so. The ruling in that case ought to be applied to the present case to hold that not only may the Commissioner acting under the second branch of s. 100 inquire into, as part of his larger mandate, conduct which may have potential criminal or civil consequences, but may in his report (*per* Cory J. at para. 57):

L'affaire de l'*Enquête sur le sang contaminé*, précitée, est plus récente et intéressante. On y contestait le pouvoir du commissaire Horace Krever non seulement de constater les «faits» concernant l'approvisionnement en sang au Canada au début des années 80, mais encore de faire des déductions susceptibles d'indiquer que les personnes morales ou physiques visées avaient adopté une conduite qui pouvait engendrer la culpabilité criminelle ou une responsabilité civile. Le mandat dans cette affaire ne comportait, comme en l'espèce, aucune allégation d'inconduite. À cet égard, il présente une ressemblance frappante avec la présente affaire. Notre Cour a rejeté à l'unanimité la contestation des préavis de faute potentielle donnés par le commissaire Krever, et du pouvoir de ce dernier de tirer éventuellement des conclusions faisant état d'une faute, s'il le jugeait approprié. La décision rendue dans cette affaire devrait être appliquée en l'espèce pour conclure que le commissaire qui agit en vertu du deuxième volet de l'art. 100 peut non seulement enquêter, dans le cadre de son mandat général, sur une conduite susceptible d'avoir des conséquences criminelles ou civiles, mais également, dans son rapport (le juge Cory, au par. 57):

... make findings of misconduct based on the factual findings, provided that they are necessary to fulfill the

... conclure à l'existence d'une faute sur la foi des conclusions de fait, pourvu que ces conclusions soient



purpose of the inquiry as it is described in the terms of reference.

The s. 100 Resolution in this case is perfectly intelligible. It identifies not only what is to be inquired into but the limits of the municipality's interest. The subject matter of the inquiry as set out in the second Sarnia City Council Resolution is a matter of legitimate municipal concern within the ambit of the matters referred to in s. 100. The attack on the legislative validity of the s. 100 Resolution must therefore be rejected.

#### Procedural Fairness at the Inquiry

Before leaving the appellants' first ground of appeal, I want to emphasize that the concerns of individuals caught up in judicial inquiries are real and understandable. Unlike an ordinary lawsuit or prosecution where there has been preliminary disclosure and the trial proceeds at a measured pace in accordance with well-established procedures, a judicial inquiry often resembles a giant multi-party examination for discovery where there are no pleadings, minimal pre-hearing disclosure (because commission counsel, at least at the outset, may have little to disclose) and relaxed rules of evidence. The hearings will frequently unfold in the glare of publicity. Often, of course, at least some of the participants will know far in advance of commission counsel what the documents will show, what the key witnesses will say, and where "misunderstandings" may occur. The inquiry necessarily moves in a convoy carrying participants of widely different interests, motives, information, involvement, and exposure. It is a tall order to ask any Commissioner to orchestrate this process to further the public interest in getting at the truth without risking unnecessary, avoidable or wrongful collateral damage on the participants. While the appellants go too far in arguing that the particulars they seek must be built into the s. 100 Resolution, inquiry participants are entitled to particulars of what, if any, misconduct is alleged against them sufficiently in advance of the conclusion of the hearings (and ordinarily to each of them in advance of giving testimony) to reasonably enable each of them to respond (if they have not already

nécessaires à la réalisation de l'objet de l'enquête tel qu'il est décrit dans le mandat.

En l'espèce, la résolution fondée sur l'art. 100 est parfaitement intelligible. Elle décrit non seulement l'objet de l'enquête, mais également les limites de l'intérêt de la municipalité. L'objet de l'enquête énoncé dans la deuxième résolution du conseil municipal de Sarnia est une question d'intérêt municipal légitime qui relève des sujets mentionnés à l'art. 100. La contestation de la validité législative de la résolution fondée sur l'art. 100 doit donc être rejetée.

#### L'équité procédurale à l'enquête

Avant de laisser le premier moyen d'appel des appelants, je tiens à souligner que les préoccupations des individus impliqués dans des enquêtes judiciaires sont réelles et compréhensibles. Contrairement aux poursuites ordinaires où il y a une communication préliminaire de la preuve et où le procès se déroule à un rythme modéré conformément à une procédure bien établie, l'enquête judiciaire s'apparente souvent à un énorme interrogatoire préalable multipartite caractérisé par une absence de plaidoiries, une divulgation minimale avant les audiences (parce qu'il se peut que les avocats de la commission aient peu de renseignements à divulguer, du moins au départ), et des règles de preuve moins strictes. Les audiences sont souvent entourées de publicité. Il arrive fréquemment, bien entendu, qu'au moins certains des participants savent bien avant les avocats de la commission ce que révéleront les documents qui seront présentés, ce que diront les témoins clés et où des «malentendus» pourront survenir. L'enquête progresse nécessairement en convoi de participants dont les intérêts, les motifs, les renseignements, la participation même et la visibilité sont très différents. La tâche est difficile pour un commissaire de coordonner ce processus de manière à servir l'intérêt qu'a le public à découvrir la vérité sans exposer les participants à un préjudice incident inutile, évitable ou injustifié. Bien que les appelants aillent trop loin lorsqu'ils prétendent que les détails qu'ils demandent doivent être incorporés dans la résolution fondée sur l'art. 100, les participants à une enquête ont le droit de connaître, suffisamment avant la fin

40

41

responded) as each of them may consider appropriate. Witnesses are routinely required to make disclosure of relevant documents to Commission counsel, and in the spirit of even-handedness it should be customary for Commission counsel, to the extent practicable, to disclose to witnesses, in advance of their testimony, any other documents obtained by the Commission which have relevance to the matters proposed to be covered in testimony, particularly documents relevant to the witness's own involvement in the events being inquired into. Judicial inquiries are not ordeals by ambush. Indeed, judicial inquiries often defend the validity of their existence and methods on the ground that such inquiries are inquisitorial rather than adversarial, and that there is no *lis* between the participants. Judicial inquiries are not, in that sense, adversarial. On this basis the appellants and others whose conduct is under scrutiny can legitimately say that as they are deemed by the law not to be adversaries, they should not be treated by Commission counsel as if they were.

2. *Should the Appellants' Attempt to Create a Record of Surrounding Circumstances Have Been Restricted by Quashing the Summonses to the Mayor, the Sarnia City Councillors, and City Officials?*

42

This point is governed by the principles already discussed. The appellants submit that evidence of the surrounding circumstances, including the intent of the individual members of the Sarnia City Council, is admissible and relevant to show whether or not the true purpose of the Resolution was to uncover and disclose unspecified misconduct. The evidence would be directed to whether the Councillors really intended to constitute a "first branch" inquiry masquerading as a "second branch" inquiry within the general framework of s. 100 so as to avoid the necessity of providing appropriate particulars of misconduct. Beyond this,

des audiences, les détails de toute inconduite qui peut leur être reprochée (et ordinairement chacun de ces détails avant de témoigner), afin d'être raisonnablement en mesure de répondre (s'ils ne l'ont pas déjà fait) comme ils l'entendent. Il arrive couramment que l'on demande à des témoins de communiquer des documents pertinents aux avocats de la commission et, en toute équité, ces derniers devraient autant que possible prendre l'habitude de communiquer aux intéressés, avant qu'ils témoignent, tout autre document obtenu par la commission qui est pertinent en ce qui concerne les questions qui doivent être traitées au cours de leur témoignage, en particulier les documents ayant trait à la participation du témoin lui-même aux événements visés par l'enquête. Les enquêtes judiciaires ne sont pas des épreuves de surprise. En fait, on justifie souvent l'existence de ces enquêtes et les procédés qui y sont utilisés par le fait qu'elles sont de nature inquisitoire plutôt que contradictoire et qu'aucun litige n'oppose les participants. Les enquêtes judiciaires ne sont pas, en ce sens, contradictoires. C'est pourquoi les appelants et d'autres personnes dont la conduite est examinée peuvent légitimement soutenir qu'étant réputés, en droit, ne pas être des adversaires, les avocats de la commission ne doivent pas les traiter comme s'ils l'étaient.

2. *La tentative des appelants d'établir un dossier relatif aux circonstances de l'affaire aurait-elle dû être limitée par l'annulation des assignations délivrées au maire et aux conseillers de la ville de Sarnia, de même qu'à des fonctionnaires municipaux?*

Cette question est régie par les principes déjà analysés. Les appelants font valoir que la preuve des circonstances de l'affaire, dont l'intention de chaque membre du conseil municipal de Sarnia, est admissible et pertinente pour établir si l'objet véritable de la résolution était de découvrir et révéler un acte d'inconduite non spécifié. Cette preuve porterait sur la question de savoir si ces conseillers municipaux avaient vraiment l'intention d'ouvrir une enquête fondée sur le «premier volet» qui serait déguisée en enquête fondée sur le «deuxième volet» dans le cadre général de l'art. 100, afin de ne pas avoir à fournir les détails appropriés de l'in-

the appellants want to demonstrate that, even as a "first branch" inquiry, the supporters of the Resolution were, in fact, seeking a substitute police investigation into the commission of specific criminal offences, by specific individuals, thus attracting the prohibition of *Starr v. Houlden*, [1990] 1 S.C.R. 1366.

I will address the *Starr* issue below. Subject to that, it is clear that the evidence directed to a "first branch" versus "second branch" argument is irrelevant. The doctrine of colourability applies where a legislature purports to exercise its power in relation to a matter within its jurisdiction but, in fact, is directing its legislative effort to a matter outside its jurisdiction. To put the matter another way, the appellants argue that while the s. 100 Resolution "in form" authorizes a second branch inquiry, it is "in substance" a first branch inquiry, and should attract what the appellants contend should be the more rigorous procedural requirements of a "first branch" inquiry. Leaving aside the division of powers issue that prevailed in *Starr* the appellants cannot succeed simply by showing that some members of Council may have had in mind one aspect of the s. 100 jurisdiction while others had in mind a different aspect of the s. 100 jurisdiction. The Resolution was in writing. Members of Council voted for the written text. The Commissioner is bound by the written text. The question is whether the municipality, as opposed to the individual members of its Council, had jurisdiction to do what it did. See *British Columbia (Milk Board) v. Grisnich*, [1995] 2 S.C.R. 895, at para. 5.

This case provides a good illustration of why the rule in *Thorne's Hardware*, *supra*, is salutary. In that case the Court was invited to conclude that the federal Cabinet was motivated by crass and improper financial considerations to extend the boundaries of St. John Harbour to include new

conduite. De surcroît, les appelants veulent démontrer que, même s'il s'agissait d'une enquête fondée sur le «premier volet», les partisans de la résolution sollicitaient en fait la tenue d'un substitut d'enquête policière sur la perpétration d'infractions criminelles particulières par des individus particuliers, de sorte que s'appliquait l'interdiction de l'arrêt *Starr c. Houlden*, [1990] 1 R.C.S. 1366.

J'aborderai la question de l'arrêt *Starr* plus loin. Sous réserve de cela, il est clair que la preuve concernant l'argument du «premier volet» par rapport au «deuxième volet» n'est pas pertinente. La théorie du détournement de pouvoir s'applique lorsqu'une législature est censée exercer son pouvoir relativement à une question qui relève de sa compétence, alors qu'en réalité elle s'efforce de légiférer sur une question qui n'en relève pas. En d'autres termes, les appelants soutiennent que, bien que la résolution fondée sur l'art. 100 autorise, «sur le plan de la forme», une enquête en vertu du deuxième volet, elle autorise «au fond» une enquête en vertu du premier volet et devrait donner lieu à l'application de ce que les appelants estiment être les exigences procédurales plus strictes d'une enquête fondée sur le «premier volet». Si on laisse de côté la question de partage des compétences qui prédominait dans *Starr*, les appelants ne peuvent obtenir gain de cause en établissant simplement que certains membres du conseil municipal peuvent avoir eu à l'esprit un certain aspect de la compétence conférée par l'art. 100, alors que d'autres membres avaient à l'esprit un autre aspect de cette même compétence. La résolution était par écrit. Les membres du conseil ont voté ce texte écrit. Le commissaire est lié par cet écrit. Il s'agit de savoir si la municipalité, par opposition à chacun des membres de son conseil, avait compétence pour agir comme elle l'a fait. Voir *Colombie-Britannique (Milk Board) c. Grisnich*, [1995] 2 R.C.S. 895, au par. 5.

La présente affaire illustre bien la raison pour laquelle la règle de l'arrêt *Thorne's Hardware*, précité, est salutaire. Dans cette affaire, la Cour était invitée à conclure que le cabinet fédéral avait été motivé par des considérations financières mesquines et irrégulières lorsqu'il avait étendu les

43

44



deep water liquid bulk terminal facilities which Irving Oil and its wholly owned subsidiaries had carefully located outside the previous harbour limits. The result was that harbour dues not previously payable at the new facility became payable. Dickson J. for the Court said, at p. 112:

limites du port de Saint-Jean de manière à comprendre le nouveau terminal en eau profonde qu'Irving Oil et ses filiales en propriété exclusive avaient pris soin de construire hors des anciennes limites portuaires. Cela avait pour résultat de rendre exigibles, à l'égard des nouvelles installations, des droits de port qui ne l'étaient pas auparavant. Voici ce que le juge Dickson a dit, au nom de la Cour, à la p. 112:

Counsel for the appellants was critical of the failure of the Federal Court of Appeal to examine and weigh the evidence for the purpose of determining whether the Governor in Council had been motivated by improper motives in passing the impugned Order in Council. We were invited to undertake such an examination but I think that with all due respect, we must decline. It is neither our duty nor our right to investigate the motives which impelled the federal Cabinet to pass the Order in Council. . . .

L'avocat des appelantes reproche à la Cour d'appel fédérale d'avoir omis d'examiner et d'apprécier la preuve afin de déterminer si le gouverneur en conseil a été animé par des motifs irréguliers en prenant le décret attaqué. On nous invite à entreprendre cet examen, mais j'estime avec égards qu'il faut décliner cette invitation. Nous n'avons ni le droit ni l'obligation de mener une enquête sur les motifs qui ont pu inciter le cabinet fédéral à prendre le décret . . .

45

The motives of a legislative body composed of numerous persons are "unknowable" except by what it enacts. Here the municipal Council possessed the s. 100 power and exercised it in the form of a resolution which speaks for itself. While some members of the present or previous Sarnia Council may have made statements which suggest a desire to unmask alleged misconduct, the inquiry will not be run by city councillors but by Commissioner Killeen, a Superior Court judge, who will take his direction from the s. 100 Resolution, not from press reports or comments of some of the city politicians. Accordingly the courts below were correct to quash the summonses and strike from the record certain other evidence. While courts should be slow to interfere with a party's effort to build its case, they should set aside summonses where, as here, the evidence sought to be elicited has no relevance to a live issue in the judicial review applications: *Re Canada Metal Co. and Heap* (1975), 7 O.R. (2d) 185 (C.A.), *per* Arnup J.A., at p. 192.

Les motifs d'un corps législatif composé de nombreuses personnes sont «inconnaisables», à l'exception de ce qui ressort des dispositions qu'il adopte. En l'espèce, le conseil municipal avait le pouvoir prévu à l'art. 100, et l'a exercé sous forme de résolution qui parle d'elle-même. Même si certains membres de l'ancien ou de l'actuel conseil municipal de Sarnia ont pu faire des déclarations qui traduisent une volonté d'exposer au grand jour une prétendue inconduite, l'enquête sera menée non pas par des conseillers municipaux mais par le commissaire Killeen, un juge de cour supérieure, qui s'en remettra aux directives prévues dans la résolution fondée sur l'art. 100, et non aux commentaires de certains politiciens municipaux relatés dans la presse. En conséquence, les tribunaux d'instance inférieure ont eu raison d'annuler les assignations et de radier du dossier certains autres éléments de preuve. Bien que les tribunaux doivent hésiter à entraver les efforts déployés par une partie pour établir sa preuve, ils devraient annuler les assignations si, comme en l'espèce, la preuve que l'on cherche à obtenir n'a rien à voir avec une question soulevée dans les demandes de contrôle judiciaire: *Re Canada Metal Co. and Heap* (1975), 7 O.R. (2d) 185 (C.A.), le juge Arnup, à la p. 192.

3. *Is the Resolution Ultra Vires Because the Inquiry It Creates Is in Reality a Substitute Police Investigation and Preliminary Inquiry Infringing the Federal Criminal Law Power Under s. 92(27) of the Constitution Act, 1867?*

An issue of colourability would properly be raised if it were established that this judicial inquiry, purportedly authorized under provincial law, was in fact a substitute police investigation invading the exclusive jurisdiction of Parliament in relation to criminal law and procedure. Extrinsic evidence would be admissible to demonstrate colourability: *Starr, supra*, at p. 1403. If the appellants are correct the Resolution would be *ultra vires* s. 100, which authorizes only inquiries within provincial jurisdiction, and the s. 100 Resolution would be invalid on division of powers grounds.

The constitutional validity of s. 100 itself is undoubted. It can be supported under various provisions of s. 92 of the *Constitution Act, 1867*: (a) s. 92(8), Municipal Institutions in the Province; (b) s. 92(13), Property and Civil Rights in the Province; and (c) s. 92(16), Generally all Matters of a merely local or private Nature in the Province. The question is whether this particular resolution, passed pursuant to that authority, is itself *ultra vires*.

The appellants' allegation is that members of Sarnia City Council were frustrated by the failure of investigations of the police and the provincial Ministry of Municipal Affairs to produce evidence of "wrongdoing". The appellants' solicitor points to a meeting he had with some city officials on March 3, 1995 in which three municipal Councilors mentioned an *in camera* meeting within a month prior to passing the January 9, 1995 Resolution in which there was talk of getting to the bottom of "wrongdoing" and the city's solicitor allegedly reported she had been told by an OPP officer "off the record" that the Council should go ahead with the inquiry. Implicit in this statement, it is

3. *La résolution est-elle ultra vires du fait que l'enquête dont elle demande l'ouverture est, en réalité, un substitut d'enquête policière et d'enquête préliminaire qui empiète sur la compétence fédérale en matière de droit criminel prévue au par. 91(27) de la Loi constitutionnelle de 1867?*

La question du détournement de pouvoir pourrait être soulevée à bon droit s'il était établi que l'enquête judiciaire en cause, apparemment autorisée par la loi provinciale, était en fait un substitut d'enquête policière qui empiétait sur la compétence fédérale exclusive en matière de droit et de procédure criminels. Une preuve extrinsèque serait admissible pour établir l'existence d'un détournement de pouvoir: *Starr*, précité, à la p. 1403. Si les appelants ont raison, la résolution excéderait le pouvoir conféré par l'art. 100 qui n'autorise que les enquêtes relevant de la compétence provinciale, et sera invalide pour des raisons de partage des compétences.

La constitutionnalité de l'art. 100 lui-même ne fait aucun doute. Elle peut être étayée par différentes dispositions de l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*: a) le par. 92(8), les institutions municipales dans la province; b) le par. 92(13), la propriété et les droits civils dans la province; c) le par. 92(16), généralement, toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province. Il s'agit de savoir si cette résolution particulière, adoptée en vertu de cet article, est elle-même *ultra vires*.

Les appelants allèguent que des membres du conseil municipal de Sarnia étaient frustrés du fait que les enquêtes de la police et du ministère provincial des Affaires municipales n'avaient révélé aucune preuve d'«écart de conduite». L'avocat des appelants évoque une réunion qu'il a eue avec certains fonctionnaires de la ville le 3 mars 1995, au cours de laquelle trois conseillers municipaux ont mentionné la tenue d'une réunion à huis clos moins d'un mois avant l'adoption de la résolution du 9 janvier 1995, où il avait été question d'aller au fond des choses pour vérifier s'il y avait eu «écart de conduite», et où l'avocate de la ville aurait affirmé qu'un agent de la PPO lui avait dit

46

47

48



argued, was the OPP officer's belief that criminality might well be uncovered if there was an inquiry. The appellants seek to attribute this motive to City Council.

«à titre confidentiel» que le conseil municipal devrait aller de l'avant avec l'enquête. Cette déclaration faisait implicitement état, soutient-on, de l'opinion de l'agent de la PPO que la tenue d'une enquête pourrait bien révéler l'existence d'activités criminelles. Les appelants cherchent à attribuer ce motif au conseil municipal.

49

The first problem with this line of argument is that wishful thinking on the part of municipal councillors, even if established, could not turn a s. 100 inquiry into a substitute police investigation. The reason why the jurisdictional challenge succeeded in *Starr* was not that the framers of the provincial Order in Council hoped that the Commissioner would be able to conduct a substitute police investigation, but because this Court concluded that in fact that is what the Order in Council directed the Commissioner to undertake. Extrinsic evidence was admitted to support the finding of *ultra vires* but such evidence corroborated what was already evident in the text of the Order in Council. The simple answer to the appellant's argument in this case is that if the Commissioner did attempt to undertake a substitute police investigation as in *Starr* he would be acting *ultra vires* the authority conferred by the s. 100 Resolution. Even if some members of the City Council were motivated to vote for the Resolution by an erroneous view of what it accomplishes, this motive cannot turn an *intra vires* resolution into an *ultra vires* resolution.

Le premier problème que pose un tel raisonnement est que le fait que des conseillers municipaux aient pris leurs désirs pour des réalités, même s'il était établi, ne peut transformer une enquête fondée sur l'art. 100 en substitut d'enquête policière. Si la contestation de compétence a réussi dans l'affaire *Starr*, ce n'est pas parce que les rédacteurs du décret provincial en cause espéraient que le commissaire serait en mesure de procéder à un substitut d'enquête policière, mais plutôt parce que notre Cour a conclu que c'était là, en réalité, ce que le décret lui ordonnait de faire. Une preuve extrinsèque a été admise pour étayer la conclusion d'inconstitutionnalité, mais cette preuve corroborait ce qui ressortait déjà manifestement du texte du décret. Il suffit de répondre à l'argument avancé par les appelants en l'espèce que si le commissaire tentait effectivement de procéder à un substitut d'enquête policière, comme c'était le cas dans l'affaire *Starr*, il excéderait alors le pouvoir conféré par la résolution fondée sur l'art. 100. Même si certains membres du conseil municipal étaient incités à voter en faveur de la résolution en raison d'une conception erronée de ce qu'elle permettrait d'accomplir, cela ne saurait rendre *intra vires* une résolution *ultra vires*.

50

The decision in *Starr* cannot be taken as a licence to attack the jurisdiction of every judicial inquiry that may incidentally, in the course of discharging its mandate, uncover misconduct potentially subject to criminal sanction. In the present case, while the OPP investigation was ongoing at the time of the first City Council Resolution, it had terminated 16 months prior to passage of the second Sarnia Council Resolution of January 9, 1995. Even if passage of the second Resolution is thought to be tainted with the circumstances alleged to have surrounded the first Resolution (notwithstanding the intermediate election of a

L'arrêt *Starr* ne peut pas être interprété comme autorisant la contestation de la compétence relative à toute enquête judiciaire susceptible de révéler de manière incidente, dans le cadre de son mandat, une inconduite pouvant faire l'objet d'une sanction pénale. En l'espèce, alors que l'enquête de la PPO était en cours au moment de l'adoption de la première résolution du conseil municipal, elle était déjà terminée depuis 16 mois quand le conseil municipal de Sarnia a adopté sa deuxième résolution le 9 janvier 1995. Même si l'on estime que l'adoption de la deuxième résolution est entachée par les circonstances qui auraient entouré l'adop-

new City Council), the fact remains that the second Resolution is not directed to specific allegations of criminal misconduct by named individuals.

It must be remembered that in *Starr* the police criminal investigation was ongoing during the Houlden inquiry itself. A senior official in the office of the Ontario Premier had resigned after admitting improper receipt of personal benefits at no cost, including the famous refrigerator. The Houlden inquiry had regular police officers assigned to its investigation staff. Efforts had to be made to prevent the work of the "inquiry police" from tainting the work of the "police police" who were investigating concurrently the possibility of charges under the *Criminal Code*. Both investigations were working under substantially identical terms of reference, namely s. 121 of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, as may be seen by comparing s. 121 with the Houlden Commission terms of reference.

#### *Criminal Code*, s. 121

Every one . . . who . . . pays a commission or reward to or confers an advantage or benefit of any kind on an employee or official of the government with which he deals, or to any member of his family . . .

Houlden Commission terms of reference, para. 2

. . . a benefit, advantage or reward of any kind was conferred upon an elected or unelected public official or upon any member of the family . . .

In the result, the "police police" and the "inquiry police" were covering the same ground under substantially the same terms of reference at the same time. The difference was that the "police police" had to work within the constraints of the criminal law, whereas the "inquiry police" did not. The Houlden Commission Order in Council was thus quashed on the basis that it was directed to exclusive federal jurisdiction over criminal law and procedure and was therefore *ultra vires* the legislative

tion de la première résolution (nonobstant l'élection, entre-temps, d'un nouveau conseil municipal), il reste que la deuxième résolution ne vise pas des allégations précises d'inconduite criminelle de la part d'individus nommés.

Il faut se rappeler que, dans *Starr*, l'enquête criminelle de la police se déroulait en même temps que l'enquête Houlden elle-même. Un haut fonctionnaire du bureau du Premier ministre de l'Ontario avait démissionné après avoir admis qu'il avait bénéficié irrégulièrement d'avantages personnels gratuits, dont le fameux réfrigérateur. Les enquêteurs qui travaillaient dans le cadre de l'enquête Houlden comprenaient des membres de la police régulière. On devait s'efforcer d'empêcher que le travail des «membres du personnel enquêteur» influe sur celui des «membres de la police régulière» qui étudiaient simultanément la possibilité de porter des accusations en vertu du *Code criminel*. Les deux enquêtes étaient tenues en fonction de mandats essentiellement identiques, à savoir l'art. 121 du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, comme on peut le constater en comparant cet article avec le mandat de la commission Houlden.

#### Article 121 du *Code criminel*

. . . quiconque [ . . . ] paye une commission ou récompense ou confère un avantage ou un bénéfice de quelque nature à un employé ou fonctionnaire du gouvernement avec lequel il traite, ou à un membre de sa famille . . .

Paragraphe 2 du mandat de la commission Houlden

[TRADUCTION] . . . un bénéfice, avantage ou récompense quelconque a été accordé à un fonctionnaire public élu ou non élu ou à un membre de sa famille. . .

En définitive, les «membres de la police régulière» et les «membres du personnel enquêteur» procédaient simultanément à la même enquête, en vertu de mandats essentiellement identiques. La différence était que les «membres de la police régulière» étaient tenus de respecter les contraintes du droit criminel, alors que les «membres du personnel enquêteur» ne l'étaient pas. Le décret établissant la commission Houlden a donc été annulé pour le motif qu'il visait la compétence fédérale

authority of the province. The narrowness of its finding is evident from the judgment of Lamer J., as he then was, at p. 1402:

The terms of reference name private individuals and do so in reference to language that is virtually indistinguishable from the parallel *Criminal Code* provision. Those same terms of reference require the Commissioner to investigate and make findings of fact that would in effect establish a *prima facie* case against the named individuals sufficient to commit those individuals to trial for the offence in s. 121 of the *Code*. The net effect of the inquiry, although perhaps not intended by the province, is that it acts as a substitute for a proper police investigation, and for a preliminary inquiry governed by Part XVIII of the *Code*, into allegations of specific criminal acts by Starr and Tridel Corporation Inc.

Further, the general constitutional rule that permits provincial inquiries that are in "pith and substance" directed to provincial matters (in this case local government) to proceed despite possible "incidental" effects on the federal criminal law power was affirmed by Lamer J. at p. 1409:

There is no doubt that a number of cases have held that inquiries whose predominant role it is to elucidate facts and not conduct a criminal trial are validly constituted even though there may be some overlap between the subject-matter of the inquiry and criminal activity. Indeed, it is clear that the fact that a witness before a commission may subsequently be a defendant in a criminal trial does not render the commission *ultra vires* the province. But in no case before this Court has there ever been a provincial inquiry that combines the virtual replication of an existing *Criminal Code* offence with the naming of private individuals while ongoing police investigations exist in respect of those same individuals.

exclusive en matière de droit et de procédure criminels et excédait donc la compétence législative de la province. Le caractère limité de la conclusion du juge Lamer, maintenant Juge en chef, ressort à la lecture de ses motifs, à la p. 1402:

Le mandat désigne des personnes nommément et le fait en utilisant des termes qui sont presque identiques à ceux de la disposition correspondante du *Code criminel*. Le même mandat enjoint au commissaire de faire enquête et de constater des faits qui constitueraient en réalité, contre les personnes désignées, une preuve *prima facie* suffisante pour obtenir le renvoi de ces personnes à leur procès pour infraction à l'art. 121 du *Code*. Même si la province n'a peut-être pas visé ce résultat, l'enquête a pour conséquence ultime d'équivaloir à une enquête de police et à une enquête préliminaire régie par la Partie XVIII du *Code*, relativement à des infractions criminelles précises reprochées à M<sup>me</sup> Starr et à Tridel Corporation Inc.

En outre, le juge Lamer confirme, à la p. 1409, la règle constitutionnelle générale qui permet la tenue d'enquêtes provinciales qui, de par leur «caractère véritable», portent sur des questions provinciales (en l'espèce un gouvernement local), malgré les effets «accessoires» qu'elles peuvent avoir sur la compétence fédérale en matière de droit criminel:

Il n'y a pas de doute qu'il existe une jurisprudence sanctionnant la validité d'enquêtes dont la fonction principale est de déterminer des faits, mais non de mener un procès criminel, même si leur objet porte en partie sur une activité criminelle. En fait, il est manifeste que le risque qu'un témoin devant une commission d'enquête devienne plus tard un accusé dans son procès sur une accusation criminelle ne rend pas la commission *ultra vires* de la province. Mais dans aucune affaire antérieure, notre Cour n'a examiné une enquête provinciale qui comporte à la fois la reproduction presque textuelle de la définition d'une infraction au *Code criminel* et la désignation de personnes précises alors que des enquêtes policières sont en cours à l'égard des mêmes personnes.

La nature exceptionnelle de l'arrêt *Starr* et des faits qui sont à l'origine de la décision de notre Cour a été soulignée dans l'affaire de l'*Enquête sur le sang contaminé*, précitée. Dans cette affaire, il a été jugé que l'enquête Krever, établie en vertu de la *Loi sur les enquêtes fédérale*, avait compétence pour tirer des conclusions faisant état d'une

The exceptional nature of *Starr*, and the exceptional set of facts that compelled this Court's decision, was emphasized in the *Blood Inquiry* case, *supra*. In that case as stated, the Krever Inquiry, established under the federal *Inquiries Act*, was held to be within its jurisdiction to make findings of misconduct, even misconduct carrying potential

civil or criminal liability, provided such findings were properly relevant to the broader purpose of the inquiry, as set out in its terms of reference. In delivering the reasons of this Court, Cory J. distinguished *Starr* and *Re Nelles and Grange* (1984), 46 O.R. (2d) 210 (C.A.), at para. 47:

Clearly, those two inquiries were unique. They dealt with specific incidents and specific individuals, during the course of criminal investigations.

The *Blood Inquiry* case picked up and endorsed the earlier line of cases in this Court giving broad scope to provincial inquiries, including *Attorney General of Quebec and Keable v. Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 218; *O'Hara v. British Columbia*, [1987] 2 S.C.R. 591; and *Phillips v. Nova Scotia (Commission of Inquiry into the Westray Mine Tragedy)*, [1995] 2 S.C.R. 97. The *Westray* case is particularly interesting in comparison to the facts of this case because at the time the mine managers were called to testify before the Commission they were in fact simultaneously facing charges under the provincial *Occupational Health and Safety Act*. The affirmation of the correctness of those decisions by a unanimous Court in the *Blood Inquiry* case renders the division of powers ground of appeal untenable in the present case as well.

4. *Is the Resolution Unlawful in That It Requires an Investigation by Sarnia into the Affairs of Clearwater?*

The appellants submit that the new municipal body of Sarnia created by operation of the *Sarnia-Lambton Act, 1989* could not lawfully undertake an inquiry into the affairs of the predecessor municipality. In this regard the appellants rely on *Hydro Electric Commission of Mississauga v. City of Mississauga* (1975), 13 O.R. (2d) 511 (Div. Ct.). The appellants submit that the *Sarnia-Lambton Act, 1989*, read as a whole, provides for the creation of a new body from two separate municipalities, both of which were dissolved upon the amal-

faute, même une faute susceptible d'engendrer une responsabilité civile ou criminelle, pourvu que ces conclusions soient vraiment pertinentes à l'égard de l'objet général de l'enquête défini dans son mandat. En exposant les motifs de notre Cour, le juge Cory a établi une distinction d'avec les affaires *Starr* et *Re Nelles and Grange* (1984), 46 O.R. (2d) 210 (C.A.), au par. 47:

Ces deux enquêtes étaient manifestement exceptionnelles. Elles portaient sur des incidents particuliers et sur des personnes précises, concurremment à des enquêtes criminelles.

L'affaire de l'*Enquête sur le sang contaminé* a repris et approuvé le courant de jurisprudence dans lequel notre Cour avait accordé une grande portée à des enquêtes provinciales, dont *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218, *O'Hara c. Colombie-Britannique*, [1987] 2 R.C.S. 591, et *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97. L'affaire *Westray* est particulièrement intéressante si on la compare aux faits de la présente affaire, étant donné qu'à l'époque où les directeurs de la mine étaient appelés à témoigner devant la commission, ils faisaient en même temps l'objet d'accusations en vertu de la *Occupational Health and Safety Act* de la province. La confirmation du bien-fondé de ces arrêts par notre Cour à l'unanimité, dans l'affaire de l'*Enquête sur le sang contaminé*, rend le moyen d'appel fondé sur le partage des compétences également insoutenable en l'espèce.

4. *La résolution est-elle illégale du fait qu'elle exige que Sarnia enquête sur les affaires de Clearwater?*

Les appelants font valoir que la nouvelle municipalité de Sarnia créée par la *Sarnia-Lambton Act, 1989* ne pouvait légalement ouvrir une enquête sur les affaires de la municipalité qui l'a précédée. À cet égard, ils se fondent sur *Hydro Electric Commission of Mississauga c. City of Mississauga* (1975), 13 O.R. (2d) 511 (Cour div.). Ils prétendent que la *Sarnia-Lambton Act, 1989*, interprétée dans son ensemble, prévoit la création d'une nouvelle municipalité à partir de deux municipalités distinctes qui ont toutes les deux été dissoutes au

gamation. It is argued that the language of the Act creates a discontinuity between the former municipalities, now dissolved, and a new and separate entity, and that s. 100 does not allow the new City of Sarnia to investigate the officers, servants and contractors of a defunct municipality or to inquire into the conduct of that other municipality's public business.

moment de la fusion. Il est soutenu que le libellé de la Loi engendre une discontinuité entre les anciennes municipalités maintenant dissoutes et une nouvelle entité distincte, et que l'art. 100 ne permet pas à la nouvelle ville de Sarnia d'enquêter sur les agents, fonctionnaires et entrepreneurs d'une municipalité disparue, ni d'enquêter sur la façon de traiter les affaires publiques de cette autre municipalité.

54

This issue turns upon the intent of the Ontario legislation, and in particular s. 9 of the *Sarnia-Lambton Act, 1989*, which provides as follows:

9. Except as otherwise provided in this Act, the assets and liabilities of the former municipalities and their local boards become assets and liabilities of the City or a local board thereof without compensation, and the City and its local boards stand in the place of the former municipalities and their local boards. [Emphasis added.]

Cette question dépend du but de la loi ontarienne et, en particulier, de l'art. 9 de la *Sarnia-Lambton Act, 1989*, qui prévoit:

[TRADUCTION] 9. Sous réserve de toute autre disposition de la présente loi, l'actif et le passif des anciennes municipalités et de leurs conseils locaux deviennent l'actif et le passif de la ville ou d'un conseil local de celle-ci, sans indemnisation, et la ville et ses conseils locaux remplacent les anciennes municipalités et leurs conseils locaux. [Je souligne.]

The appellants argue that if the concluding words had included "for all purposes" the underlined phrase "might well have broadened the ambit of the section beyond the subject of 'assets and liabilities'" (Appellants' Factum, at para. 36). I think the interpretation of s. 9 advanced by the appellants is too narrow, but in any event the fact is that the springboard for the s. 100 Resolution in this case is precisely Sarnia's inheritance of the assets and liabilities from Clearwater. The conditions attached to these assets, as we have seen, require the new City of Sarnia to take planning action and to assume municipal services before interest or principal becomes payable. These conditions, and their provenance, constitute "live issues" for the consideration of the new City of Sarnia. Thus, even on the appellants' interpretation, s. 9 of the *Sarnia-Lambton Act, 1989*, which puts the new City of Sarnia "in the place of the former" municipality for purposes relevant to assets and liabilities, brings Sarnia within s. 100. It is unnecessary to consider the broader view of s. 9 contended for by the respondent.

Les appelants soutiennent que si les derniers mots avaient compris l'expression «à toutes fins», la phrase soulignée «aurait fort bien pu élargir la portée de l'article au-delà de la question "de l'actif et du passif"» (mémoire des appelants, au par. 36). J'estime que l'interprétation de l'art. 9 proposée par les appelants est trop restrictive, mais, de toute façon, il reste que la résolution fondée sur l'art. 100 en l'espèce découle précisément du fait que Sarnia a hérité de l'actif et du passif de Clearwater. Les conditions dont est assorti cet actif, comme nous l'avons vu, obligent la nouvelle ville de Sarnia à aménager les terrains visés et à les doter des services municipaux avant que les intérêts et le principal ne deviennent exigibles. Ces conditions et leur provenance sont des «questions d'actualité» qui doivent être examinées par la nouvelle ville de Sarnia. Ainsi, même selon l'interprétation qu'en donnent les appelants, l'art. 9 de la *Sarnia-Lambton Act, 1989*, qui prévoit que la nouvelle ville de Sarnia «remplace l'ancienne» municipalité en ce qui concerne l'actif et le passif, fait relever Sarnia de l'art. 100. Il n'est pas nécessaire d'examiner la conception plus large de l'art. 9 préconisée par l'intimée.

5. Did the Commissioner Breach the Requirements of Natural Justice and Irrevocably Lose Juris-

5. Le commissaire a-t-il manqué aux exigences de la justice naturelle et perdu irrévocablement sa



*diction by the Procedure He Adopted at the Inquiry Pre-Hearing?*

The appellants submit that the Commissioner erred in failing to share the advice from Commission counsel with interested parties and in failing to hear submissions from the appellants' counsel before deciding the procedure he would follow. The appellants submit that when the Commissioner denied them a hearing, he was not acting impartially and thus undermined public confidence in the integrity of the Commission process.

In my view this submission, as well, fails on the facts. The appellants were not denied a hearing and the Commissioner's conduct disclosed no bias. It is true that at the opening of the "pre-hearing" on March 6, 1995 the Commissioner stated that he would proceed notwithstanding the filing of the judicial review application. However, at the time he made this statement, neither the Commissioner nor Commission counsel had received any application from the appellants for an adjournment. When counsel for the appellants came to address the Commissioner, it seems that they felt their tactical position would be stronger if they treated the Commissioner's opening announcement as irrevocable. This strategy was carried to the point that counsel who at that time acted for Consortium, after making submissions that cover two and a half pages of transcript, concluded by saying:

So I thought out of courtesy, sir, I should let you know what we would have said to you. [Emphasis added.]

After saying what they would have said, but making it clear that they were not actually saying it, appellants' counsel sat down and did not participate further. The Commissioner's statement of the procedure he proposed to follow consisted largely of generalities seemingly addressed to the non-lawyers in the hearing room. In the absence of any notification that an adjournment would be sought, the Commissioner cannot be faulted for outlining his proposal to proceed with the inquiry in an expeditious way, nor can he be faulted for declining to consider a possible adjournment in circum-

*compétence en raison de la procédure qu'il a adoptée à l'audience préparatoire à l'enquête?*

Les appelants font valoir que le commissaire a commis une erreur en omettant de faire part aux parties intéressées de l'avis des avocats de la commission et d'entendre les arguments des avocats des appelants avant de choisir la procédure qu'il suivrait. Ils soutiennent que, lorsqu'il a refusé de leur accorder une audience, le commissaire n'a pas agi de façon impartiale et a donc miné la confiance du public dans l'intégrité du processus de la commission.

À mon avis, cet argument échoue lui aussi d'après les faits. Le commissaire n'a pas refusé d'accorder une audience aux appelants et sa conduite n'a révélé aucune partialité de sa part. Il est vrai qu'à l'ouverture de l'«audience préparatoire» le 6 mars 1995, le commissaire a déclaré qu'il procéderait à l'enquête malgré le dépôt de la demande de contrôle judiciaire. Cependant, à l'époque où il a fait cette déclaration, ni lui ni les avocats de la commission n'avaient reçu des appelants une demande d'ajournement. Lorsque les avocats des appelants se sont adressés au commissaire, il semble qu'ils estimaient qu'ils seraient mieux placés, du point de vue tactique, s'ils considéraient comme irrévocable l'allocation d'ouverture du commissaire. Ils ont appliqué cette stratégie au point où l'avocat qui représentait Consortium à l'époque a conclu ainsi son argumentation, dont la transcription compte deux pages et demie:

[TRADUCTION] J'ai donc cru, monsieur, que, par courtoisie, je devrais vous communiquer ce que nous vous aurions dit. [Je souligne.]

Après avoir communiqué ce qu'ils auraient dit, tout en précisant que, en fait, ce n'était pas ce qu'ils disaient, les avocats des appelants se sont assis et n'ont plus participé. L'énoncé par le commissaire de la procédure qu'il comptait suivre consistait largement en des généralités qui semblaient s'adresser aux personnes, dans la salle d'audience, qui n'étaient pas des avocats. Vu l'absence de tout avis qu'un ajournement serait demandé, on ne peut reprocher au commissaire d'avoir fait part de son intention de procéder à l'enquête de manière expéditive, ni d'avoir refusé d'envisager un ajourne-

55

56

stances where the appellants themselves refused, in apparent umbrage, or for tactical reasons, to make submissions in support of that relief. There is no basis to attribute lack of impartiality to the Commissioner. In the particular circumstances of the pre-hearing, he was entitled to outline how he proposed to proceed without disclosing the advice he received from Commission counsel. His rulings will stand or fall on their own merits, irrespective of what advice he received. His decision to proceed and the proposed arrangements for the hearing were decisions properly made within the ambit of his procedural discretion, and thus this ground too must be rejected.

#### Disposition

57

The appeal is therefore dismissed with costs.

*Appeal dismissed with costs.*

*Solicitors for the appellant Consortium Developments (Clearwater) Ltd.: Gowling, Strathy & Henderson, Toronto.*

*Solicitors for the appellants Kenneth MacAlpine, James Pumple and MacPump Developments Ltd.: Gignac, Sutts, Windsor.*

*Solicitors for the respondent the City of Sarnia: Weir & Foulds, Toronto.*

*Solicitor for the intervener: John D. Whyte, Regina.*

ment éventuel dans des circonstances où les appelants eux-mêmes refusaient, pour manifester leur mécontentement ou pour des raisons tactiques, de présenter des arguments à l'appui de cette mesure. Il n'y a aucune raison d'imputer au commissaire un manque d'impartialité. Dans les circonstances particulières de l'audience préparatoire, il avait le droit d'exposer la façon dont il comptait mener l'enquête sans divulguer l'avis qu'il avait reçu des avocats de la commission. Ses décisions seront appréciées selon leur propre valeur, indépendamment de l'avis qu'il a reçu. Sa décision de procéder à l'enquête et les mesures proposées pour l'audience sont des décisions prises régulièrement dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire en matière de procédure, et ce moyen doit donc lui aussi être rejeté.

#### Dispositif

Le pourvoi est donc rejeté avec dépens.

*Pourvoi rejeté avec dépens.*

*Procureurs de l'appelante Consortium Developments (Clearwater) Ltd.: Gowling, Strathy & Henderson, Toronto.*

*Procureurs des appelants Kenneth MacAlpine, James Pumple et MacPump Developments Ltd.: Gignac, Sutts, Windsor.*

*Procureurs de l'intimée la ville de Sarnia: Weir & Foulds, Toronto.*

*Procureur de l'intervenant: John D. Whyte, Regina.*

100  
101  
102  
103  
104  
105  
106  
107  
108  
109  
110  
111  
112  
113  
114  
115  
116  
117  
118  
119  
120  
121  
122  
123  
124  
125  
126  
127  
128  
129  
130  
131  
132  
133  
134  
135  
136  
137  
138  
139  
140  
141  
142  
143  
144  
145  
146  
147  
148  
149  
150  
151  
152  
153  
154  
155  
156  
157  
158  
159  
160  
161  
162  
163  
164  
165  
166  
167  
168  
169  
170  
171  
172  
173  
174  
175  
176  
177  
178  
179  
180  
181  
182  
183  
184  
185  
186  
187  
188  
189  
190  
191  
192  
193  
194  
195  
196  
197  
198  
199  
200