

The Corporation of the Township of Innisfil
Appellant;

and

The Corporation of the Township of Vespra, the Corporation of the Township of Oro, the Corporation of the County of Simcoe, and the Corporation of the City of Barrie

Respondents;

and

South Simcoe Estates, Seven Acorns Investments Ltd., Heritage Glen North and Heritage Glen West, and Paramount Development Corporation (*Respondents added by Order of the Divisional Court*).

1980: June 10; 1981: May 28.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Dickson, Beetz, Estey and Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Courts — Independent tribunal — Municipal annexation hearing — Letter indicating government policy filed — Cross-examination on letter denied and evidence and argument on issue limited — Whether or not Board erred in denying opportunity to cross-examine government representative — Whether or not Board erred in limiting scope of evidence and argument on issue — Whether or not Board denied natural justice by allegedly relying on previous annexation hearing — The Municipal Act, R.S.O. 1970, c. 284, s. 14 — The Ontario Municipal Board Act, R.S.O. 1970, c. 323, ss. 94, 95(3) — The Statutory Powers Procedure Act, 1971 (Ont.), c. 47, ss. 3, 10, 15, 16, 23 — The Judicature Act, R.S.O. 1970, c. 228, s. 17 — The Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs Act, 1972, 1972 (Ont.), c. 3, s. 4.

These proceedings began with an application by the City of Barrie to annex parts of the Townships of Innisfil, Oro and Vespra. At a hearing of the Ontario Municipal Board, the projected population of Barrie in 2011 assumed importance. While evidence was being led by Innisfil on the issue, the Minister forwarded a letter, through a departmental representative, to the Board advising it of the population allocations in a planning

La municipalité du canton d'Innisfil
Appelante;

et

La municipalité du canton de Vespra, la municipalité du canton d'Oro, la municipalité du comté de Simcoe et la municipalité de la ville de Barrie *Intimées.*

et

South Simcoe Estates, Seven Acorns Investments Ltd., Heritage Glen North et Heritage Glen West, et Paramount Development Corporation (*Intimées ajoutées sur l'ordre de la Cour divisionnaire*).

1980: 10 juin; 1981: 28 mai.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Dickson, Beetz, Estey et Lamer.

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

Tribunaux — Tribunal autonome — Audience relative à une annexion municipale — Dépôt d'une lettre énonçant l'orientation du gouvernement — Interdiction de contre-interroger au sujet de la lettre et limites apportées à la preuve et aux plaidoiries sur la question — La Commission a-t-elle commis une erreur en ne permettant pas de contre-interroger le représentant du gouvernement? — La Commission a-t-elle commis une erreur en limitant la portée de la preuve et des plaidoiries sur la question? — La Commission a-t-elle commis un déni de justice naturelle quand elle se serait fondée sur une audience antérieure relative à une annexion? — The Municipal Act, R.S.O. 1970, chap. 284, art. 14 — The Ontario Municipal Board Act, R.S.O. 1970, chap. 323, art. 94, 95(3) — The Statutory Powers Procedure Act, 1971 (Ont.), chap. 47, art. 3, 10, 15, 16, 23 — The Judicature Act, R.S.O. 1970, chap. 228, art. 17 — The Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs Act, 1972, 1972 (Ont.), chap. 3, art. 4.

Les présentes procédures ont débuté par une demande de la ville de Barrie visant à annexer des parties des cantons d'Innisfil, d'Oro et de Vespra. Les prévisions démographiques pour la ville de Barrie en 2011 sont devenues le point central d'une audience de la Commission municipale de l'Ontario. Dans le cours de la présentation de la preuve d'Innisfil sur la question, le ministre a fait parvenir à la Commission une lettre qui lui

study prepared for the region. The Board ruled that it was bound by government policy as communicated in the letter and would not permit cross-examination on the letter. Following judicial review, however, letters and reports inconsistent with the government letter could be filed but without explanation. The Board issued its annexation order on the basis of the government's population figures.

The Divisional Court, on appeal, found that the Board had denied Innisfil natural justice and had therefore acted beyond its jurisdiction. The Court of Appeal reversed the Divisional Court, but agreed that the Board had committed an error of law, albeit within its jurisdiction, by refusing to hear evidence of forecast population before giving the Minister's letter preponderant weight. Innisfil appealed.

Held: The appeal should be allowed.

The statutes considered combined to establish a clear code of rights in the parties and in the Board which required the opportunity in the objector-appellant to meet by cross-examination the case being put against appellant's position. This was so whether the proceeding could or could not be classified as a "*lis*" and whether the Board's function upon completion of the hearing and in disposing of the application fitted into any of the traditional descriptions of a tribunal's functions.

The Board erred when it refused to accord the appellant an opportunity to cross-examine a representative of the Minister on the letter. It was not for the appellate court to withhold the right to cross-examination because in its judgment it was doubtful, or even impossible, in the court's view, for the appellant to advance its case by such cross-examination. The decision to exercise the right was solely that of the holder of the right.

The relationship of "independent" agencies to the executive branch of government, in so far as that relationship affected the procedural rights of the parties before the tribunal, could only be determined by reference to the agency's parent statute, and other relevant statutes or common law prescribing procedural norms. It was not for the Court to go behind the ground rules or modify them because of perceived far-reaching effects. If on its face an agency were held out to be "independent" of the executive, it remained that way for all purposes until the Legislature altered the position and procedure of the agency. A court would require the clearest statutory direction to enable the executive

indique les répartitions de population d'une étude de planification préparée pour la région. La Commission a statué qu'elle était liée par l'orientation du gouvernement énoncée dans la lettre et qu'il ne serait pas permis de contre-interroger au sujet de la lettre. Après révision judiciaire, cependant, des lettres et des rapports incompatibles avec la lettre du gouvernement ont pu être produits sans explication. La Commission a délivré son ordonnance d'annexion en fonction des prévisions démographiques du gouvernement.

En appel, la Cour divisionnaire a conclu que la Commission avait commis un déni de justice naturelle envers Innisfil et avait en conséquence outrepassé sa compétence. La Cour d'appel a infirmé la décision de la Cour divisionnaire, mais a conclu que la Commission avait commis une erreur de droit, sans toutefois outrepasser sa compétence, en refusant de recevoir des éléments de preuve sur les prévisions démographiques avant d'accorder la prépondérance à la lettre du ministre. Innisfil se pourvoit.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Les lois analysées concourent à établir un code précis de droits pour les parties et pour la Commission qui exigent de permettre à l'appelante opposante de contester par contre-interrogatoire la preuve apportée à l'encontre de ses prétentions. Cela est vrai qu'on puisse ou non qualifier la procédure de «litige», et que le rôle de la Commission, une fois les audiences terminées et sa décision rendue, réponde ou non à une classification traditionnelle des fonctions d'un tribunal.

La Commission a commis une erreur en refusant à l'appelante la possibilité de contre-interroger un représentant du ministre au sujet de la lettre. Il n'appartient pas à la cour d'appel de refuser le droit de contre-interroger parce qu'elle estime incertain, ou même impossible, à son avis, que l'appelante établisse la preuve de ses prétentions par ce contre-interrogatoire. Il n'appartient qu'au titulaire du droit de décider d'exercer son droit.

Le lien des organismes «autonomes» envers l'organe exécutif du gouvernement, dans la mesure où ce lien touche aux droits des parties en matière de procédure devant le tribunal, ne peut se déterminer que par renvoi à la loi constitutive de l'organisme, aux autres lois pertinentes et à la *common law* qui établit les normes de procédure. Il n'appartient pas au tribunal d'aller au-delà de ces règles fondamentales ou de les modifier à cause des conséquences d'une grande portée qu'il leur attribuerait. Si, d'après le texte de sa loi habilitante, un organisme est indépendant de l'exécutif, il doit le demeurer à tous égards jusqu'à ce que la Législature modifie la situation et la procédure de l'organisme. Le tribunal

branch to give binding policy directions to an administrative tribunal and to make such directions immune from cross-examination. Even though the role assigned the Board in the legislation as drafted could entail some conflict between the administrative result and certain government policies, the remedy did not lie in the Board and Court denying the citizen his statutory right to oppose annexation.

The Court did not err in failing to hold that the Board's reliance on the evidence from a previous annexation hearing was a denial of natural justice. The Board did not base its decision relating to the "vacancy factor" upon the recollection of a past decision but rather on the bases of general principles which it had accepted in previous cases and on the evidence which had been presented to it. Its previous experience in Barrie was not used as a compelling precedent but only as an example.

Conway v. Rimmer, [1968] A.C. 910; *Broome v. Broome*, [1955] P. 190; *Cooper v. Wandsworth Board of Works* (1863), 14 C.B. (n.s.) 180; *The Board of Education v. Rice*, [1911] A.C. 179; *Wilson v. Esquimalt and Nanaimo Railway Company*, [1922] A.C. 202; *B. Johnson & Co. (Builders), Ltd. v. Minister of Health*, [1947] 2 All E.R. 395; *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40; *Re H.K.*, [1967] 2 Q.B. 617; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *R. v. Gaming Board for Great Britain, Ex parte Benaim and Khaida*, [1970] 2 Q.B. 417; *Wiseman v. Borneman*, [1971] A.C. 297, referred to.

APPEAL from a decision of the Court of Appeal for Ontario¹, allowing an appeal from a judgment of the Divisional Court certifying its opinion to the Ontario Municipal Board that that Board had denied natural justice and thereby acted beyond its jurisdiction. Appeal allowed.

John Sopinka, Q.C., and *Robert Rueter*, for the appellant.

James McCallum, Q.C., and *Leo Longo*, for the respondent the Corporation of the City of Barrie.

R. K. Wabb, Q.C., for the respondent South Simcoe Estates.

¹ (1978), 95 D.L.R. (3d) 298, 23 O.R. (2d) 147.

exige une indication absolument expresse de la loi avant de permettre à l'organe exécutif de donner à un tribunal administratif des énoncés d'orientation obligatoires et de soustraire ces énoncés au contre-interrogatoire. Même si le rôle attribué à la Commission dans la loi dans son état actuel peut comporter une certaine incohérence entre les décisions administratives et les orientations du gouvernement, la solution ne consiste pas à faire en sorte que la Commission et la Cour privent le citoyen du droit que lui accorde la loi de s'opposer à une annexion.

La Cour n'a pas commis une erreur en ne statuant pas que le recours de la Commission à la preuve soumise pour une autre audience d'annexion constitue un déni de justice naturelle. Quant au taux d'inoccupation, la Commission n'a pas fondé sa décision sur le souvenir d'une instance antérieure mais plutôt sur des principes généraux qu'elle avait reconnus dans des affaires antérieures et sur des éléments de preuve qui lui ont été soumis. Elle ne s'est pas servie de son expérience antérieure à Barrie comme d'un précédent obligatoire mais comme d'un exemple.

Jurisprudence: *Conway v. Rimmer*, [1968] A.C. 910; *Broome v. Broome*, [1955] P. 190; *Cooper v. Wandsworth Board of Works* (1863), 14 C.B. (n.s.) 180; *The Board of Education v. Rice*, [1911] A.C. 179; *Wilson v. Esquimalt and Nanaimo Railway Company*, [1922] A.C. 202; *B. Johnson & Co. (Builders), Ltd. v. Minister of Health*, [1947] 2 All E.R. 395; *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40; *Re H.K.*, [1967] 2 Q.B. 617; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *R. v. Gaming Board for Great Britain, Ex parte Benaim and Khaida*, [1970] 2 Q.B. 417; *Wiseman v. Borneman*, [1971] A.C. 297.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario¹, qui a accueilli l'appel d'un jugement de la Cour divisionnaire attestant à la Commission municipale de l'Ontario son avis que la Commission avait commis un déni de justice naturelle et en conséquence outrepassé sa compétence. Pourvoi accueilli.

John Sopinka, c.r., et *Robert Rueter*, pour l'appelante.

James McCallum, c.r., et *Leo Longo*, pour l'intimée la municipalité de la ville de Barrie.

R. K. Wabb, c.r., pour l'intimée South Simcoe Estates.

¹ (1978), 95 D.L.R. (3d) 298, 23 O.R. (2d) 147.

J. S. Stewart, Q.C., for the respondent Paramount Development Corporation.

Blenus Wright, Q.C., and *Elizabeth Goldberg*, for the intervener the Attorney General of Ontario.

The judgment of the Court was delivered by

ESTEY J.—These proceedings began with an application by the respondent, the Corporation of the City of Barrie (“Barrie”), to annex parts of the appellant Corporation of the Township of Innisfil (“Innisfil”) and the respondent Corporations of the Townships of Oro and Vespra pursuant to *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, c. 284, s. 14. The respondent Corporation of the County of Simcoe (“the County”) opposed this application along with the Townships already mentioned. The other respondents are landowners and developers in the area affected by the application and were joined as respondents in the Divisional Court on the hearing of the appeal from The Ontario Municipal Board (“the Board”).

The Attorney General of Ontario intervened in both the Court of Appeal and this Court. While some twenty-two parties were represented by over thirty counsel before the Board, in this Court the protagonists were reduced to five, being Innisfil, Barrie, the Attorney General of Ontario, South Simcoe Estates and Paramount Development Corporation. The latter two respondents, by notices to vary, sought in effect to cross-appeal from the decision of the Court of Appeal.

The fulcrum of the debate on the annexation application turned out to be the forecast of the population in the region in question in the year 2011. The Board in its reasons accepted the evidence of the opponents to annexation and concluded that the population of Barrie by the year 2011 would be unlikely to exceed 75,000 if one simply took the present population and projected it on a favourable basis. The reasons of the Board are

J. S. Stewart, c.r., pour l'intimée Paramount Development Corporation.

Blenus Wright, c.r., et *Elizabeth Goldberg*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE ESTEY—Les présentes procédures ont débuté par une demande de l'intimée, la municipalité de la ville de Barrie («Barrie»), visant à annexer des parties de la municipalité appelante du canton d'Innisfil («Innisfil») et des municipalités intimées des cantons d'Oro et de Vespra conformément à *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, chap. 284, art. 14. La municipalité intimée du comté de Simcoe («le Comté») s'est opposée à cette demande tout comme les municipalités des cantons déjà nommés. Les autres intimées sont des sociétés d'exploitation immobilière du secteur touché par la demande qui se sont ajoutées comme intimées en Cour divisionnaire au cours de l'audition de l'appel formé contre la décision de la Commission municipale de l'Ontario («la Commission»).

Le procureur général de l'Ontario est intervenu en Cour d'appel et en cette Cour. Même si quelque vingt-deux parties étaient représentées par plus de trente avocats devant la Commission, en cette Cour le nombre des protagonistes est tombé à cinq, soit la municipalité d'Innisfil, la ville de Barrie, le procureur général de l'Ontario, South Simcoe Estates et Paramount Development Corporation. Ces deux dernières intimées ont, par avis de modification, cherché à former un appel incident contre l'arrêt de la Cour d'appel.

Le point central du débat sur la demande d'annexion s'est trouvé être la prévision de ce que sera la population de la région en cause en l'an 2011. La Commission, dans ses motifs, a ajouté foi à la preuve des opposants à l'annexion et a conclu que la population de Barrie, en l'an 2011, ne dépasserait vraisemblablement pas 75,000 personnes si on se contentait de faire une projection optimiste de la population actuelle. Les motifs de la Commis-

reported *sub nom Re Barrie Annexation*². In doing so, the Board rejected the evidence of Barrie that the population at that time would be 125,000 by the process of natural increase. After Barrie had completed the presentation of its application, after the County had completed its response, and after Innisfil had commenced to lead its evidence on this issue, the Minister of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs ("the Minister") forwarded to the Board a letter advising the Board that "the population allocations" in a planning study prepared for the region and "approved by the government" provided for a population in Barrie at the date in question of 125,000 persons. The Minister's letter was presented by a departmental representative who apparently was thereby made available through the Board for cross-examination. The Minister's letter revealed that other letters had been sent by the Minister to the Board and these were made part of the record at the same time.

The Board, after an adjournment to afford the parties an opportunity to present argument on the issue, ruled:

- a) The Board was bound by the government policy as communicated in the letter, and in the annexation process land sufficient to accommodate a population of 125,000 must be included;
- b) No cross-examination on the letter would be permitted;
- c) No evidence could be led by the parties to contest the government policy.

From this ruling the County and the Townships applied for judicial review to the Divisional Court of the Supreme Court of Ontario which unanimously concluded that the Board was not bound by the population projection in the Minister's letter but the Board, by concluding that it was bound, had committed no jurisdictional error (at (1977), 80 D.L.R. (3d) 85). Leave to appeal from the Divisional Court was denied by the Court of Appeal.

² (1977), 7 O.M.B.R. 225.

sion sont publiés sous le titre *Re Barrie Annexation*². Ce faisant, la Commission a rejeté la preuve de Barrie, selon laquelle la population atteindrait 125,000 personnes à cette époque, par accroissement naturel. Après que Barrie eut fini de présenter sa demande, après que le Comté eut terminé sa réponse et dans le cours de la présentation de la preuve d'Innisfil sur la question, le ministre du Trésor et des Affaires économiques et intergouvernementales («le ministre») a fait parvenir à la Commission une lettre qui lui indique que «les répartitions de population» d'une étude de planification «approuvée par le gouvernement» établissent la population de Barrie à l'époque en cause à 125,000 personnes. La lettre du ministre a été produite par un fonctionnaire du ministère qu'on aurait probablement en conséquence pu contre-interroger par l'entremise de la Commission. La lettre du ministre faisait état d'autres lettres que le ministre avait fait parvenir à la Commission et elles furent versées au dossier au même moment.

Après avoir accordé un ajournement pour permettre aux parties de soumettre des plaidoiries sur le sujet, la Commission a statué:

- a) Que la Commission était liée par l'orientation du gouvernement énoncée dans la lettre et que le processus d'annexion devait fournir suffisamment de terrain pour servir une population de 125,000 personnes;
- b) Qu'il ne serait pas permis de contre-interroger au sujet de la lettre;
- c) Qu'il ne serait pas permis aux parties de soumettre de preuve à l'encontre de l'orientation du gouvernement.

Le Comté et les municipalités de canton ont demandé la révision judiciaire de cette décision à la Cour divisionnaire de la Cour suprême de l'Ontario, laquelle a conclu, à l'unanimité, que la Commission n'était pas liée par la prévision de population mentionnée dans la lettre du ministre, mais qu'en se jugeant liée, la Commission n'avait pas commis d'erreur de compétence ((1977), 80 D.L.R. (3d) 85). La Cour d'appel a refusé l'autorisation d'appeler de la décision de la Cour divisionnaire.

² (1977), 7 O.M.B.R. 225.

On their return to the Board, the objector Townships sought and were denied permission to cross-examine the Minister's representative. The Board again ruled that the parties, in responding to the annexation application, could neither cross-examine the Minister's representative on the letter and its policy contents, nor could the parties call evidence on the issue of population in the year 2011. As to evidence relating to other government policies which might be inconsistent with that expressed by the Minister in his letter, the Board allowed counsel for Innisfil to file certain government letters and reports, but refused any evidence explaining the manner in which and the time when the documents were prepared.

Thereupon the hearings were concluded and the Board issued an annexation order on the basis of the population in Barrie in the year 2011 being 125,000 persons, although in its judgment the Board stated that in its opinion the population of Barrie in the year in question by natural increase would be only 75,000 persons.

Innisfil took the matter once again to the Divisional Court this time obtaining leave to appeal on the following issues:

- (a) Was the Board correct in law in deciding it was bound because of the letter of the Minister to provide for sufficient land in the annexation to accommodate 125,000 people; and in denying Innisfil the opportunity to cross-examine on the letter or to lead evidence to the contrary; and
- (b) Did the Board determine the amount of land to be annexed by Barrie without any basis for such determination in the evidence?

The majority of the Divisional Court allowed the appeal and certified its opinion to the Board that the Board had denied Innisfil natural justice in both instances and thereby had acted beyond its jurisdiction on both issues. Craig J. in dissent concluded that the Board was correct in accepting the ministerial direction as to the future population of the area and therefore the Board properly denied an attack on that policy by Innisfil either by the

A la reprise des audiences devant la Commission, les cantons opposants ont voulu contre-interroger le représentant du ministre, mais la permission de le faire leur a été refusée. La Commission a statué une fois de plus que les parties, en opposition à la demande d'annexion, ne pouvaient ni contre-interroger le fonctionnaire du ministre au sujet de la lettre et de son énoncé d'orientation ni soumettre de preuve sur ce que sera la population en l'an 2011. Quant aux éléments de preuve relatifs aux autres orientations du gouvernement qui pourraient être incompatibles avec celle qu'exprime la lettre du ministre, la Commission a permis à l'avocat d'Innisfil de produire certaines lettres et rapports du gouvernement, mais a refusé toute preuve qui aurait expliqué comment et à quelle époque ces documents avaient été préparés.

La Commission a ensuite terminé les audiences et délivré l'ordonnance d'annexion en fonction d'une population de 125,000 pour Barrie en 2011, même si dans son jugement la Commission dit qu'à son avis la population de Barrie pour l'année en cause ne sera, en vertu de l'accroissement naturel, que de 75,000 personnes.

Innisfil a de nouveau amené l'affaire en Cour divisionnaire et a obtenu l'autorisation d'appeler sur les questions suivantes:

[TRANSLATION]

- (a) La Commission a-t-elle eu raison en droit de juger qu'elle était tenue, à cause de la lettre du ministre, de procurer assez de terrain pour servir 125,000 personnes; et de refuser à Innisfil la possibilité de contre-interroger au sujet de la lettre ou de produire une contre-preuve; et
- (b) La Commission a-t-elle déterminé la quantité de terrain à être annexée par la ville de Barrie sans qu'il y ait d'élément dans la preuve pour fonder cette décision?

La Cour divisionnaire a, à la majorité, accueilli l'appel, et attesté qu'à son avis la Commission avait commis un déni de justice naturelle envers Innisfil dans les deux cas et avait en conséquence outrepassé sa compétence sur les deux points. Le juge Craig, dans des motifs dissidents, a conclu que la Commission avait eu raison d'accepter les instructions ministérielles à propos de la population future du secteur et que par conséquent la

leading of evidence or by cross-examination. This second Divisional Court judgment is reported at (1978), 7 O.M.B.R. 233.

The Court of Appeal granted leave to appeal to Barrie and by a majority reversed the Divisional Court on both issues (at (1978), 95 D.L.R. (3d) 298). Blair J.A. dissented with respect to the Board's refusal to permit cross-examination on the government policy statements regarding population estimates. The whole Court agreed, though, that the Board had committed an error of law, albeit within its jurisdiction, by refusing to hear evidence on the issue of a forecast population before giving the Minister's letter preponderant weight.

Lacourcière J.A., writing for the majority, concluded that on the first portion of the first question put on the appeal from the Board, the refusal to permit cross-examination on the Minister's letter, and specifically on the government policy in the forecast population for the Barrie area, was not an error of law and "did not amount to a denial of a full hearing under s. 14 . . ." This refers to the statutory directive to the Board in annexation proceedings found in s. 14 of *The Municipal Act*, *supra*, the principal ground for this conclusion, at p. 311, was that:

[T]he Board's ultimate decision has an administrative—almost a legislative—component, wherein the Board has to weigh the merits of the application, after considering all the relevant facts proven in the light of the objections presented and bearing in mind not only the local area but the general public interest, that of the population of the entire Province. That aspect of the decision is administrative in nature and is guided by the Board's broad view of the policy which it must implement.

Lacourcière J.A. continued later on the same page:

Commission avait bien fait d'empêcher toute contestation de cette orientation par Innisfil sous forme de preuve ou de contre-interrogatoire. Ce second jugement de la Cour divisionnaire est publié à (1978), 7 O.M.B.R. 233.

La Cour a accordé à Barrie l'autorisation d'appeler et a, à la majorité, infirmé la décision de la Cour divisionnaire sur les deux points ((1978), 95 D.L.R. (3d) 298). Le juge Blair a exprimé sa dissidence sur le refus de la Commission de permettre les contre-interrogatoires à propos des énoncés d'orientation du gouvernement relatifs aux prévisions démographiques. La Cour cependant a conclu à l'unanimité que la Commission avait commis une erreur de droit, sans toutefois outrepasser sa compétence, en refusant de recevoir des éléments de preuve sur les prévisions démographiques avant d'accorder la prépondérance à la lettre du ministre.

Le juge Lacourcière, qui a rédigé l'avis de la majorité de la Cour d'appel, conclut, quant à la première partie du premier point soulevé dans l'appel de la décision de la Commission, que le refus d'autoriser les contre-interrogatoires à propos de la lettre du ministre, précisément sur l'orientation du gouvernement sur la prévision démographique pour Barrie, ne constitue pas une erreur de droit et [TRADUCTION] «n'équivaut pas à la privation d'une audition complète comme celle prévue à l'art. 14 . . . » C'est là une référence aux directives que l'art. 14 de *The Municipal Act*, précitée, donne à la Commission et qui sont applicables aux procédures d'annexion. Le motif principal de cette conclusion, à la p. 311, est:

[TRADUCTION] La décision ultime de la Commission comporte un élément administratif—presque législatif—dans lequel la Commission doit juger la demande au fond, après avoir tenu compte de tous les faits établis, eu égard aux oppositions soumises et en ayant à l'esprit non seulement l'intérêt de la population locale mais celui du public en général, celui de la population de l'ensemble de la province. Cet aspect de la décision est de nature administrative et répond aux vues d'ensemble que la Commission a de la politique qu'elle doit mettre en œuvre.

Le juge Lacourcière poursuit plus bas, à la même page:

... specific Government policy, such as the Barrie area population, constitutes a political policy decision, for which the Government is answerable to the electorate. In my view, provided such policy is not inconsistent with statutory objectives in the broad area of planning, an administrative board may conclude that it must be accepted having regard to all relevant facts and after listening to the objections raised, and cannot properly fall within the scope of judicial review scrutiny.

It is clear that Lacourcière J.A. had reconciled the government's communication of its policy to the Board on the one hand and the Board's duty to determine the annexation issues on the other, and held that this could be done without cross-examination of the government representative on the Minister's letter. In the result, the majority found that the Board must hear any submissions the opponents to the annexation might wish to make on the letter and its contents but not cross-examination thereon, and its refusal to permit cross-examination did not bring about a loss of jurisdiction in the Board.

On this issue Blair J.A. dissented, stating at p. 318 that:

... the Board erred in refusing to permit the opponents of annexation to examine witnesses from the Ministry responsible for the formulation of the Government's policy on population allocation to Barrie.

In doing so, he differentiated, as did the Divisional Court, between unreviewable administrative decisions of the Board and reviewable decisions made by the Board in the course of a hearing held pursuant to s. 14 of *The Municipal Act, supra*. This error found in the Board by the dissent was the denial of the opportunity to cross-examine and to lead evidence on the policy issues raised by the Minister's letter. Blair J.A. concluded that this error amounted to a violation of the principle of *audi alteram partem*. Since the Board must determine the weight to be given to the Minister's submissions as contained in the letter, the consideration of the opposing parties' evidence and submissions was a prerequisite to that decision.

[TRANSLATION] ... l'orientation spécifique du gouvernement, comme celle touchant la population de la région de Barrie, constitue une décision d'orientation politique, dont le gouvernement répond devant l'électorat. À mon avis, pourvu que cette orientation ne soit pas incompatible avec les objectifs de la loi dans le domaine général de la planification, un organisme administratif peut se juger tenu de l'accepter, compte tenu de tous les faits pertinents et après avoir entendu les oppositions présentées, et conclure qu'elle n'appartient pas réellement au domaine assujéti au contrôle judiciaire.

Il est manifeste que le juge Lacourcière a concilié la communication par le gouvernement à la Commission de son orientation d'une part et l'obligation de la Commission de se prononcer sur les questions relatives à l'annexion d'autre part et a conclu que le tout pouvait se faire sans contre-interroger le fonctionnaire du gouvernement sur la lettre du ministre. Finalement, la Cour a jugé, à la majorité, que la Commission devait entendre toute les allégations que les opposants à l'annexion pouvaient vouloir soumettre au sujet de la lettre et de son texte, mais qu'elle n'était pas tenue d'entendre de contre-interrogatoire sur la lettre et que le refus de la Commission d'autoriser le contre-interrogatoire ne lui avait pas fait perdre sa compétence.

Le juge Blair de la Cour d'appel a été dissident sur cette question et a dit à la p. 318:

[TRANSLATION] ... la Commission a commis une erreur en refusant de laisser les opposants à l'annexion interroger des témoins du ministère chargé de formuler l'orientation du gouvernement quant à la répartition de population dans le secteur de Barrie.

Ce faisant, il a distingué, comme la Cour divisionnaire l'avait fait, les décisions administratives de la Commission qui ne sont pas sujettes à révision et celles qui le sont au cours d'audiences tenues en vertu de l'art. 14 de *The Municipal Act, précitée*. L'erreur de la Commission, selon l'opinion dissidente, a consisté à ne pas accorder la possibilité de contre-interroger et de soumettre des éléments de preuve à propos des questions d'orientation soulevées par la lettre du ministre. Le juge Blair a conclu que cette erreur équivalait à une violation du principe *audi alteram partem*. Puisque la Commission doit décider du poids à donner à l'exposé du ministre contenu dans la lettre, elle doit préalablement à cette décision, étudier la preuve et les

Any difficulty as to secret or confidential government information being prejudiced by the cross-examination of the departmental representative could be disposed of by the Board within the ordinary principles of the law of evidence.

The second portion of the first issue concerned the refusal of the Board to permit the opponents of the annexation plan to call evidence concerning the statements of government policy contained in the letter. In concluding that such a rejection by the Board was an error, Lacourcière J.A. stated at p. 313:

The evidence tendered by counsel for the objectors in the present case was directed to proving that there were conflicting Government policies to be considered and that, in any event, implementation of the population policy was not possible. While counsel for the objectors would face a formidable task in proving that implementation of the population policy was impossible, having regard to the Government's stated intention to induce growth, I do not think that he should have been denied an opportunity to attempt it.

In doing so, the Court of Appeal (on this issue unanimously) followed the majority of the Divisional Court, although it noted at p. 306 that on a statutory appeal under s. 95(3) of *The Ontario Municipal Board Act*, R.S.O. 1970, c. 323, the Divisional Court could only "certify its opinion", and not purport to declare the Board's proceedings a nullity.

On the second issue, which arises from the submission that the Board in its order determined the amount of land to be annexed to Barrie without having any evidence before it on the question, the Court of Appeal unanimously reached the same conclusion [at p. 314] as did the dissent by Craig J. in the Divisional Court, namely that:

There was evidence before the Board—which the learned dissenting Judge reviewed—and its weight could not be subject to review on the limited appeal provided by s. 95 of *The Ontario Municipal Board Act*.

This argument revolves around the use of a "vacancy factor" amongst other elements in cal-

observations des parties opposantes. Toute difficulté qui résulterait du risque de révéler des renseignements secrets ou confidentiels du gouvernement par le contre-interrogatoire de fonctionnaires du ministère pourrait être aplanie par la Commission conformément aux principes ordinaires du droit de la preuve.

La seconde partie du premier point porte sur le refus de la Commission de laisser les opposants à l'annexion soumettre une contre-preuve aux énoncés d'orientation du gouvernement contenus dans la lettre. En statuant qu'un tel refus de la part de la Commission constituait une erreur, le juge Lacourcière a dit, à la p. 313:

[TRADUCTION] La preuve présentée par l'avocat des opposants en l'espèce tend à démontrer qu'il y a des orientations contradictoires du gouvernement à prendre en compte et que, de toute façon, l'orientation quant à la population est impossible à réaliser. Même si l'avocat des opposants a énormément de difficulté à prouver l'impossibilité de réaliser l'orientation relative à la population, vu la déclaration d'intention du gouvernement de favoriser la croissance, je ne crois pas qu'on aurait dû lui refuser la possibilité de tenter la chose.

Ce faisant, la Cour d'appel (à l'unanimité sur ce point) confirme l'opinion de la majorité de la Cour divisionnaire, même si elle signale, à la p. 306, que dans un appel fondé sur le par. 95(3) de *The Ontario Municipal Board Act*, R.S.O. 1970, chap. 323, la Cour divisionnaire doit se borner à «attester son avis» et ne peut prétendre prononcer la nullité des délibérations de la Commission.

Sur le second point qui découle de l'argument selon lequel la Commission a déterminé la superficie de terrain à annexer à Barrie sans disposer d'aucun élément de preuve à ce sujet, la Cour d'appel a, à l'unanimité, été du même avis que le juge Craig, dissident en Cour divisionnaire, soit [à la p. 314]:

[TRADUCTION] La Commission disposait d'éléments de preuve (que le juge dissident a examinés) dont la force probante ne peut faire l'objet de révision à l'occasion de l'appel restreint prévu à l'art. 95 de *The Ontario Municipal Board Act*.

Cet argument dépend de l'utilisation d'un «taux d'inoccupation», entre autres éléments, dans le

culating the amount of land required to accommodate a given population in the region. The Board makes reference in its award to ratios used and evidence given in other cases it has heard, and the Court of Appeal found that the Board had not, in reality, based its decision upon such information but rather upon the principles illustrated by such cases. Hence, on this issue the Court of Appeal unanimously found no error in the Board.

Houlden J.A. agreed with Lacourcière J.A. in the result but in concurring recorded his view that the principle of *res judicata* may have operated to settle both branches of the first issue mentioned above. This may be so, as Houlden J.A. observes, by reason of the earlier judicial review proceeding before the Divisional Court (mentioned at the outset) where Robins J., for a unanimous Court, decided that the Board did not lose jurisdiction when it decided it was bound by the government policy enunciated in the Minister's letter, when in law it was not so bound. On the second occasion in the Divisional Court (this time on appeal) the same issue was raised although this time as a question of law, not jurisdiction. None of the parties argued the issue of *res judicata* in the Divisional Court or the Court of Appeal and Houlden J.A., quite correctly in my respectful view, observes that the first decision of the Divisional Court sitting in judicial review "is capable of being *res judicata* of the question determined by it". It should be observed in passing that Lacourcière J.A., in dealing with the hearing of evidence on government policy, expressly disagreed with the conclusion of Robins J. in the Divisional Court that the Board need not receive it. In this Court no argument was advanced on the issue of *res judicata* and therefore that principle will not be discussed in disposing of the two issues listed above.

But the matter did not end there in the Court of Appeal. When the parties proceeded to take out the formal order in the Court of Appeal, differ-

calcul de la superficie de terrain requise pour une population donnée dans la région. La Commission mentionne, dans sa décision, les proportions utilisées et les preuves offertes dans d'autres causes qu'elle a entendues et la Cour d'appel a jugé que la Commission n'avait pas, en réalité, fondé sa décision sur ces renseignements mais plutôt sur les principes que ces causes démontraient. Donc, sur ce point, la Cour d'appel a conclu, à l'unanimité, que la Commission n'avait pas commis d'erreur.

Le juge Houlden a été du même avis que le juge Lacourcière pour ce qui est du résultat mais, tout en souscrivant aux motifs, exprime l'avis que le principe de la chose jugée peut bien s'appliquer et offrir la réponse aux deux parties du premier point mentionné ci-dessus. Il pourrait bien en être ainsi, fait remarquer le juge Houlden, à cause de la procédure de contrôle judiciaire antérieure tenue devant la Cour divisionnaire (mentionnée au début), dans laquelle le juge Robins, au nom de toute la Cour, conclut que la Commission n'a pas perdu compétence quand elle s'est jugée liée par l'orientation du gouvernement énoncée dans la lettre du ministre, même si, en droit, elle ne l'était pas. Au cours de la deuxième audition devant la Cour divisionnaire, (en appel cette fois) le même point a été soulevé, mais sous forme de question de droit et non comme question de compétence. Aucune des parties n'a soulevé le point de la chose jugée en Cour divisionnaire ou en Cour d'appel, mais le juge Houlden fait remarquer, très à-propos à mon avis, que la première décision de la Cour divisionnaire, siégeant en contrôle judiciaire, [TRANSLATION] «est susceptible d'avoir l'effet de chose jugée sur la question qu'elle a tranchée». Il y a lieu de noter au passage que le juge Lacourcière, à propos de la présentation d'éléments de preuve sur l'orientation du gouvernement, diffère expressément d'avis avec le juge Robins de la Cour divisionnaire qui conclut que la Commission n'était pas tenue de les recevoir. La question de la chose jugée n'a pas été soulevée en cette Cour et ce principe ne sera pas invoqué pour trancher les deux points mentionnés précédemment.

Mais les choses ne se sont pas terminées là en Cour d'appel. Lorsque les parties ont voulu faire établir la minute de l'ordonnance de la Cour d'ap-

ences arose as to the precise disposition made by the Court of the question of hearing evidence from the opponents to the annexation plan on the matters raised in the Minister's letter. A further hearing was held in the Court of Appeal and the order was there settled as follows:

(5) AND THIS COURT DID CERTIFY to the Ontario Municipal Board that this Court was of opinion that the Ontario Municipal Board

- (a) did not commit an error of law by refusing to permit cross-examination on the statement of policy of the Government of Ontario;
- (b) did not commit an error of law in determining the amount of industrial land required to be annexed;
- (c) did commit an error of law within its jurisdiction in refusing to hear evidence and argument on the statement of Government policy with respect to future population in the Barrie area before deciding whether it should be bound by such policy.

(6) AND THIS COURT DID FURTHER ORDER that this matter be returned to the Ontario Municipal Board to be dealt with in accordance with the opinions above set out.

The final result of the proceeding in the Court of Appeal can be seen in its simplest terms by contrasting this order with paragraph (5) of the Divisional Court order which reads as follows:

(5) AND THIS COURT DID CERTIFY unto the Ontario Municipal Board that this Court was of opinion that the Ontario Municipal Board failed to give a proper hearing to the objectors as required by Section 14(4) of *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, C. 284, that the condition precedent to the exercise of the Ontario Municipal Board's jurisdiction herein was thereby lacking and that as a consequence of the Ontario Municipal Board's decision of the 5th day of October, 1977, was a nullity;

By its notice of appeal to this Court, the appellant raises three issues:

1. The majority of the Court of Appeal erred in holding that the Ontario Municipal Board did not err in refusing cross-examination on statements of government policy.

pel, un débat s'est élevé sur la portée précise de l'arrêt de la Cour d'appel concernant la réception d'éléments de preuve soumis par les opposants au projet d'annexion quant aux questions soulevées par la lettre du ministre. Après une audience supplémentaire de la Cour d'appel, l'ordonnance a été rédigée dans les termes suivants:

[TRADUCTION] (5) ET LA COUR ATTESTE à la Commission municipale de l'Ontario, que la Cour est d'avis que la Commission municipale de l'Ontario

- a) n'a pas commis d'erreur de droit en n'autorisant pas de contre-interrogatoire au sujet de l'énoncé d'orientation du gouvernement de l'Ontario;
- b) n'a pas commis d'erreur de droit en établissant la superficie de terrain industriel à annexer;
- c) a commis une erreur de droit, dans les limites de sa compétence, en refusant d'entendre des témoignages et des plaidoiries sur l'énoncé d'orientation du gouvernement relatif à la population future du secteur de Barrie avant de déterminer si elle était liée par cette orientation.

(6) ET LA COUR ORDONNE EN OUTRE que l'affaire soit renvoyée à la Commission municipale de l'Ontario pour y être traitée conformément aux avis ci-dessus exprimés.

On peut voir le résultat définitif des procédures devant la Cour d'appel dans ses termes les plus simples en comparant cette ordonnance avec le paragraphe (5) de l'ordonnance de la Cour divisionnaire qui est ainsi rédigé:

[TRADUCTION]

(5) ET LA COUR ATTESTE à la Commission municipale de l'Ontario que la Cour est d'avis que la Commission municipale de l'Ontario n'a pas accordé une audition juste aux opposants comme l'exige le par. 14(4) de *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, chap. 284, que les conditions nécessaires à l'exercice de la compétence de la Commission municipale de l'Ontario en l'espèce n'ont donc pas été respectées et qu'en conséquence la décision de la Commission municipale de l'Ontario du 5 octobre 1977 est nulle;

Dans son avis d'appel à cette Cour, l'appelante soulève trois points:

[TRADUCTION] 1. La Cour d'appel a, à la majorité, commis une erreur en statuant que la Commission municipale de l'Ontario a eu raison d'empêcher tout contre-interrogatoire au sujet des énoncés d'orientation du gouvernement.

2. The Court of Appeal erred in failing to hold that the Board's reliance on the evidence from a previous annexation hearing was a denial of natural justice.

3. The Court of Appeal erred in limiting the scope of evidence and argument that can be presented to the Board by virtue of paragraph 5(c) of its Order.

The respondent Paramount Development Corporation filed a notice to vary which was abandoned before hearing.

The respondent, South Simcoe Estates, filed a notice to vary on two grounds. By its factum in this Court, South Simcoe abandoned ground number 1 but did not abandon ground number 2 in which it is submitted that the Court of Appeal erred in not applying the doctrine of *res judicata* to the question of whether the Board was entitled to consider itself bound by the policy statement in the letter without hearing evidence or argument by the objectors. In its factum filed in this Court, this ground of appeal was maintained and in its factum submissions are made that the issue is *res judicata* by reason of the judgment of the Divisional Court (Robins J.) on the judicial review proceedings in that Court. However, in the order requested, the respondent, South Simcoe Estates

... requests an order from this Court:

- a) i) dismissing the appeal;
- ii) certifying this Court's opinion that the Ontario Municipal Board did not err in refusing to permit cross-examination on the statement of policy of the Government of Ontario.

As the order requested is inconsistent with its argument with respect to *res judicata*, I must take it that that ground in the notice to vary has likewise been abandoned by this respondent.

I turn first to the question of the right of the appellant to cross-examine the departmental representative on the letter transmitted to the Board by the Minister, the provincial Treasurer. It will afford a better appreciation of the issue to set out the relevant parts of this letter.

2. Que la Cour d'appel a commis une erreur en ne statuant pas que le recours de la Commission à la preuve soumise dans d'autres causes d'annexions constitue un déni de justice naturelle.

3. Que la Cour d'appel a commis une erreur en limitant la portée de la preuve et des plaidoiries que la Commission pouvait entendre en vertu de l'alinéa 5c) de son ordonnance.

L'intimée, Paramount Development Corporation, a produit un avis de requête pour amender qu'elle a retiré avant l'audition.

L'intimée South Simcoe Estates a produit un avis de requête pour amender deux points. Dans son mémoire en cette Cour, South Simcoe a abandonné le premier point mais elle n'a pas abandonné le second dans lequel elle soutient que la Cour d'appel a commis une erreur en n'appliquant pas le principe de la chose jugée à la question de savoir si la Commission pouvait s'estimer liée par l'énoncé d'orientation de la lettre sans entendre les témoignages ou les plaidoiries présentées par les opposants. Dans son mémoire produit en cette Cour, elle réaffirme ce moyen d'appel et soutient que la question est chose jugée en raison du jugement (celui du juge Robins) que la Cour divisionnaire a rendu dans les procédures de contrôle judiciaire. Toutefois, dans la demande d'ordonnance, l'intimée South Simcoe Estates

[TRANSLATION] ... demande à cette Cour une ordonnance

- a) i) rejetant le pourvoi
- ii) attestant l'avis de cette Cour selon lequel la Commission municipale de l'Ontario n'a pas commis d'erreur en n'autorisant pas le contre-interrogatoire sur l'énoncé d'intention du gouvernement de l'Ontario.

Puisque l'ordonnance recherchée est incompatible avec son argumentation quant à la chose jugée, je dois conclure que cette intimée a aussi abandonné ce moyen soulevé dans son avis de requête pour amender.

Je traite d'abord du droit de l'appelante de contre-interroger le représentant ministériel au sujet de la lettre que le ministre, le Trésorier provincial, a transmise à la Commission. Il sera plus facile de comprendre la question si je cite les passages pertinents de la lettre.

I refer to my previous letter regarding the matter of the City of Barrie's application to annex part of the neighbouring townships. At that time, I indicated that the report of the Simcoe-Georgian Task Force had been accepted in principle by the Government.

I understand from my staff, who are attending the hearings, that the Board is uncertain about the degree to which the Government has accepted the report as Government policy, in view of the statement that it has been accepted 'in principle'. I confirm that, in particular, the population allocations contained in the report have been approved by the Government. In the case of the Barrie Urban Area, this is 125,000.

I understand that my previous letters have not been placed in the record and that the Board would prefer that a witness be available to present such letters and to testify.

In this regard, I have instructed Mr. E. M. Fleming to deliver this letter.

The appellant makes three basic submissions in support of its plea for the right to cross-examination:

- (a) By s. 14 of *The Municipal Act, supra*, the Board is obliged to afford a full hearing of all objections to the proposed annexation and the denial of cross-examination reduces the character of the hearing below the prescribed statutory level.
- (b) The refusal is a denial of natural justice in that in consequence the appellant is unable to meet and controvert that which is put against it.
- (c) The decision of the Court of Appeal that the Board is not bound by the government policy enunciated in the letter, and that the appellant may challenge such policy by adducing evidence, are inconsistent with the denial by the Court of a right in the appellant to cross-examine the witness made available by the Minister on this policy.

The respondent's case may be simply put this way: in the circumstances of the case and the statutory pattern here relevant, the refusal to permit cross-examination is not a denial of natural

[TRANSLATION] Je vous rappelle ma lettre précédente touchant la demande de la ville de Barrie d'annexer une portion des cantons limitrophes. A l'époque, j'ai indiqué que le gouvernement avait accepté, en principe, le rapport du groupe d'études Simcoe-Baie Georgienne.

Je déduis de ce que me dit le personnel de mon ministère, qui assiste aux audiences, que la Commission se demande jusqu'à quel point le gouvernement a considéré que le rapport énonce sa propre orientation étant donné la déclaration que le rapport a été accepté en principe. Je veux confirmer que le gouvernement a approuvé les répartitions de population proposées par le rapport. Pour le secteur urbain de Barrie, le chiffre est de 125,000.

Je crois comprendre que mes lettres précédentes n'ont pas été versées au dossier et que la Commission préférerait qu'un témoin se présente pour les produire et déposer.

A cet égard, j'ai donné instructions à M. E. M. Fleming de produire la présente.

L'appelante invoque trois moyens à l'appui de la reconnaissance de son droit au contre-interrogatoire.

- a) En vertu de l'art. 14 de *The Municipal Act*, précitée, la Commission est tenue de permettre une audition complète des oppositions à l'annexion et le refus d'autoriser le contre-interrogatoire diminue la qualité de l'audition en deçà du minimum prescrit par la loi;
- b) Le refus constitue un déni de justice naturelle parce qu'il en résulte que l'appelante se trouve dans l'impossibilité de contester et contredire ce qui lui est opposé;
- c) Les décisions de la Cour d'appel que la Commission n'est pas liée par l'orientation du gouvernement énoncée dans la lettre et que l'appelante peut contester cette orientation en produisant des éléments de preuve sont incompatibles avec le refus de la Cour d'autoriser le contre-interrogatoire du témoin proposé par le ministre à propos de cette orientation.

L'argumentation des intimées peut s'exprimer comme ceci: dans les circonstances de l'espèce et selon les dispositions applicables de la loi, le refus d'autoriser le contre-interrogatoire ne constitue

justice, particularly so because there is no *lis inter partes*.

These proceedings began with an application by the respondent Barrie to the Ontario Municipal Board for an order for the annexation of certain areas of the appellant and some of the respondent municipalities, pursuant to s. 14(2) of *The Municipal Act, supra*. Under subsection (4) of that section the Board is directed to hold a hearing as follows:

(4) The Municipal Board, before making any order under subsection 2, shall hold a public hearing, after such notice thereof has been given as the Board may direct, for the purpose of inquiring into the merits of the application and of hearing any objections that any person may desire to bring to the attention of the Board.

From any order issued by the Board thereunder an appeal lies to the Divisional Court on leave of that Court (and therefrom on leave to the Court of Appeal) "upon a question of jurisdiction or upon any question of law" pursuant to s. 95(1) of *The Ontario Municipal Board Act, supra*, and *The Judicature Act*, R.S.O. 1970, c. 228, s. 17, which adds the Divisional Court to the appellate structure. The overriding importance and effect of s. 14 is underlined by subs. (18) thereof which provides:

(18) The powers conferred upon the Municipal Board by this section may be exercised at any time or times notwithstanding any other provision in this Act or any other special or general Act and, in the event of any conflict between the provisions of this section and the other provisions of this Act or any other special or general Act, the provisions of this section prevail.

The conduct of hearings by administrative tribunals is the subject of *The Statutory Powers Procedure Act*, 1971, 1971 (Ont.), c. 47. The relevant provisions for the purposes of this appeal are as follows:

3. (1) Subject to subsection 2, this Part applies to proceedings by a tribunal in the exercise of a statutory power of decision conferred by or under an Act of the Legislature, where the tribunal is required by or under such Act or otherwise by law to hold or to afford to the

pas un déni de justice naturelle, d'autant plus qu'il n'y a pas de litige entre les parties.

Les procédures en l'espèce ont commencé par une demande de l'intimée Barrie visant à obtenir de la Commission municipale de l'Ontario une ordonnance d'annexion de certaines parties du territoire de la municipalité appelante et des municipalités intimées, en application du par. 14(2) de *The Municipal Act*, précitée. En vertu du par. 14(4), la Commission doit tenir une audience comme suit:

[TRADUCTION] (4) Avant de rendre une ordonnance en vertu du paragraphe 2, la Commission municipale tient une audience publique, après en avoir donné avis de la manière indiquée par la Commission, pour vérifier le bien-fondé de la demande et entendre les oppositions que toute personne voudrait porter à l'attention de la Commission.

Il y a appel de toute ordonnance rendue par la Commission à la Cour divisionnaire sur autorisation de cette cour (et de cette dernière, à la Cour d'appel, sur autorisation) [TRADUCTION] «sur toute question de compétence ou sur une question de droit» en vertu du par. 95(1) de *The Ontario Municipal Board Act*, précitée, et de *The Judicature Act*, R.S.O. 1970, chap. 228, art. 17, qui ajoute la Cour divisionnaire au système d'appel. La portée et l'importance prépondérantes de l'art. 14 sont soulignées à son par. (18) qui dispose:

[TRADUCTION] (18) Les pouvoirs que le présent article confère à la Commission municipale peuvent être exercés n'importe quand nonobstant toute autre disposition de la présente loi ou de toute autre loi générale ou spéciale et, en cas de conflit entre les dispositions du présent article et les autres dispositions de la présente loi ou de toute autre loi générale ou spéciale, les dispositions du présent article prévalent.

La tenue d'audiences par les tribunaux administratifs fait l'objet de *The Statutory Powers Procedure Act*, 1971, 1971 (Ont.), chap. 47. Les dispositions pertinentes au présent pourvoi sont les suivantes:

[TRADUCTION] 3. (1) Sous réserve du paragraphe (2), la présente Partie s'applique aux procédures conduites par un tribunal exerçant la compétence que lui confère une loi de la Législature lorsque le tribunal est requis en vertu de ladite loi ou de toute autre loi de tenir des

parties to the proceedings an opportunity for a hearing before making a decision.

10. A party to proceedings may at a hearing,

- (a) be represented by counsel or an agent;
- (b) call and examine witnesses and present his arguments and submissions;
- (c) conduct cross-examinations of witnesses at a hearing reasonably required for a full and fair disclosure of the facts in relation to which they have given evidence.

15. (1) Subject to subsections 2 and 3, a tribunal may admit as evidence at a hearing, whether or not given or proven under oath or affirmation or admissible as evidence in a court,

- (a) any oral testimony; and
- (b) any document or other thing,

relevant to the subject matter of the proceedings and may act on such evidence, but the tribunal may exclude anything unduly repetitious.

(2) Nothing is admissible in evidence at a hearing,

- (a) that would be inadmissible in a court by reason of any privilege under the law of evidence; or
- (b) that is inadmissible by the statute under which the proceedings arise or any other statute.

16. A tribunal may, in making its decision in any proceedings,

- (a) take notice of facts that may be judicially noticed; and
- (b) take notice of any generally recognized scientific or technical facts, information, or opinions within its scientific or specialized knowledge.

23. ...

(2) A tribunal may reasonably limit further cross-examination of a witness where it is satisfied that the cross-examination of the witness has been sufficient to disclose fully and fairly the facts in relation to which he has given evidence.

Reference will be made to these statutory provisions later.

The letter in issue was, as earlier described, tendered by the provincial Treasurer through his

audiences ou d'accorder aux parties aux procédures la possibilité de se faire entendre avant de rendre une décision.

10. Toute partie aux procédures, peut, à une audience:

- a) être représentée par avocat ou mandataire;
- b) citer des témoins et les interroger et faire valoir ses arguments et prétentions;
- c) contre-interroger les témoins à une audience dans la mesure nécessaire à un exposé juste et complet des faits dont ils ont témoigné.

15. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), un tribunal peut recevoir en preuve à une audience, qu'ils soient ou non offerts sous serment ou sous affirmation solennelle et qu'ils soient ou non recevables en justice,

- a) tout témoignage oral; et
- b) tout document ou pièce

pertinents à l'objet des procédures et le tribunal peut se prononcer en fonction de ces éléments de preuve, mais il peut refuser ceux qui sont inutilement répétitifs.

(2) N'est pas recevable en preuve à une audience

- a) ce qui ne serait pas recevable en justice en raison de toute exception prévue au droit de la preuve; ou
- b) ce qui n'est pas recevable sous le régime de la loi en vertu de laquelle l'audience a lieu ou de toute autre loi.

16. Un tribunal peut, en rendant sa décision dans toute procédure:

- a) prendre connaissance de faits dont les tribunaux peuvent prendre connaissance d'office; et
- b) prendre connaissance de faits, de renseignements ou d'avis scientifiques ou techniques qui relèvent de son domaine d'expertise.

23. ...

(2) Un tribunal peut valablement restreindre la poursuite du contre-interrogatoire s'il est convaincu que celui-ci a suffi à exposer de façon complète et juste les faits révélés dans le témoignage.

Je reviendrai sur ces dispositions de la loi plus loin.

La lettre en cause a été produite, comme je l'ai déjà signalé, par le Trésorier provincial, par les

representative in the course of the Board hearings. The Board immediately accepted the letter as evidence without any formal proof by the agent of the Minister, one Mr. Fleming, an employee in the Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs. The immediate issue which arose was the admissibility of, and if admissible the weight to be accorded to, the letter and its contents, by the Board. Because the Board immediately indicated that it was bound by the government policy announced therein, specifically that relating to the population of Barrie for the year 2011, the parties engaged in an extensive debate on this issue and declined to cross-examine or deferred to a later date the invitation of the Board to examine Mr. Fleming on the letter. It is also apparent from the record that the letter was produced without notice, and as a result the ensuing discussions and submissions did not proceed in as orderly a way as would normally have been the case. These discussions between the Board and counsel eventually led to an adjournment of the Board proceedings to enable the appellant, the Township of Vespra and the County of Simcoe to proceed to the Divisional Court on a judicial review application seeking prohibition and declarations relating to the Board's declaration that it was bound by the Minister's letter and therefore was bound without further evidence, or deliberation on the issue, to order the annexation to Barrie of land sufficient to support a population of 125,000. It was argued that the Board had thereby, in the words of Robins J., "so fettered its discretion as to decline jurisdiction and thereby [was] ... guilty of jurisdictional error". (It should be noted that Robins J. did not agree with this submission by the appellant.)

The issue to my mind on this point and at this stage of the discussion of this appeal might be put in this way: had the Board the right in law to adopt, with nothing more, the Minister's letter as an edict from government establishing the population of Barrie in the year 2011, before the appel-

soins de son représentant pendant les audiences de la Commission. La Commission a immédiatement reçu la lettre en preuve sans aucune formalité de la part du délégué du ministre, un nommé Fleming, fonctionnaire au ministère du Trésor et des Affaires économiques et intergouvernementales. La question qui s'est immédiatement posée a été celle de l'admissibilité de la lettre et de son contenu et, si elle était admissible, celle du poids que la Commission devait leur accorder. Puisque la Commission a immédiatement fait savoir qu'elle était liée par l'orientation du gouvernement révélée dans la lettre, notamment celle qui a trait à la population de Barrie en l'an 2011, les parties ont engagé un long débat sur cette question et ont décliné l'invitation de contre-interroger ou reporté à plus tard l'offre de la Commission de faire déposer M. Fleming au sujet de la lettre. Il est également manifeste, d'après le dossier, que la lettre a été produite sans préavis et qu'en conséquence, les discussions et argumentations n'ont pas eu lieu dans l'ordre logique qui aurait dû prévaloir normalement. Ces discussions entre les avocats et les membres de la Commission ont finalement abouti à un ajournement des audiences pour permettre à l'appelante, au canton de Vespra et au comté de Simcoe de présenter à la Cour divisionnaire une demande de contrôle judiciaire visant à obtenir une ordonnance de prohibition et une déclaration relatives à l'affirmation de la Commission qu'elle était liée par la lettre du ministre et par conséquent tenue, sans autre preuve ou plaidoirie sur la question, d'ordonner l'annexion à Barrie de suffisamment de terrain pour qu'une population de 125,000 personnes puisse y vivre. On a soutenu que la Commission avait, en agissant de la sorte, selon les termes mêmes du juge Robins, [TRADUCTION] «limité son pouvoir discrétionnaire au point de ne pas exercer sa compétence et [avait] ainsi commis une erreur de compétence». (Il y a lieu de signaler que le juge Robins n'a pas accepté cette prétention de l'appelante.)

A mon avis, on peut, à ce stade-ci de l'étude du présent pourvoi, formuler la question comme suit: La Commission était-elle fondée en droit d'adopter, sans plus, la lettre du ministre comme une décision du gouvernement de fixer la population de Barrie en l'an 2011, avant d'avoir donné à l'appe-

lant had the opportunity to examine the witness proffered for that purpose by the government? We are no longer concerned with the right of the appellant to meet the letter and its contents, at least as to the population issue, by adducing its own evidence on the issue as the Court of Appeal has found such a right, and that part of its judgment has not been appealed.

After the Divisional Court had determined (a) that the Board is entitled to accept statements of government policy, (b) that the Board is alone to determine the weight to be given to such statements, (c) that the Board is not in law bound by such policy statements but that by its decision that it was bound, the Board committed no jurisdictional error; the hearing before the Board resumed. The Board then was asked by the appellant and other objectors if the Board still considered itself to be bound by the policy statements in the letter and whether the appellant was entitled to cross-examine on that policy. The Board ruled on this application for directions as follows:

The Board's direction on this motion is that the Board reiterates its previous conclusion that the Board, on the basis of the Minister's letter, is bound to provide for a population of 125,000 people by the year 2011.

For reasons stated by the Divisional Court at page 11, the Board does not consider any cross-examination on this is necessary.

This was a reversal by the Board on the question of cross-examination of the Minister's representative. Prior to the Divisional Court ruling on the application for judicial review, the Board had offered an opportunity to cross-examine Mr. Fleming and the Attorney General's counsel was then prepared to put him forward to testify. Indeed, counsel for Barrie also suggested Mr. Fleming should be cross-examined. At the same time the Board reiterated its opening position: "We can't go behind the 125 thousand in view of that letter, . . . we have to accept that . . .".

The confusion of issues before the Board continued on the resumption of the hearings after the Divisional Court judgment was issued but eventu-

lante la possibilité d'interroger le témoin présenté à cette fin par le gouvernement? Nous n'avons plus à nous prononcer sur le droit de l'appelante de contester la lettre et son contenu, du moins quant à la question de la population, par la présentation de sa propre preuve sur le sujet, la Cour d'appel ayant statué que l'appelante avait ce droit, et cette partie de l'arrêt n'étant pas portée en appel.

Après que la Cour divisionnaire eut statué a) que la Commission a le droit d'accepter des énoncés d'orientation du gouvernement, b) que la Commission est seule juge du poids à accorder à ces énoncés, c) que la Commission n'est pas liée, en droit, par ces énoncés d'orientation mais que sa décision qu'elle était liée n'emporte pas erreur sur la compétence, il y eut reprise des audiences de la Commission. L'appelante et les autres opposants ont alors demandé à la Commission si elle se considérait encore liée par les énoncés d'orientation contenus dans la lettre et si l'appelante pouvait contre-interroger quant à cette orientation. La Commission a rendu la décision suivante sur cette demande:

[TRADUCTION] Voici les instructions de la Commission sur cette requête: la Commission répète sa conclusion antérieure qu'elle est, vu la lettre du ministre, tenue de prévoir une population de 125,000 personnes en l'an 2011.

Pour les motifs mentionnés par la Cour divisionnaire, à la page 11, la Commission juge inutile tout contre-interrogatoire sur cette question.

C'était là un changement de décision de la part de la Commission à propos du contre-interrogatoire du représentant du ministre. Avant la décision de la Cour divisionnaire sur la demande de contrôle judiciaire, la Commission avait offert une possibilité de contre-interroger M. Fleming et le substitut du procureur général était disposé à le faire témoigner. En réalité, l'avocat de Barrie a aussi donné à entendre que M. Fleming devrait être contre-interrogé. Par la même occasion, la Commission a répété sa position du début: [TRADUCTION] «Nous ne pouvons mettre en doute le chiffre de 125,000, à cause de la lettre, . . . nous devons l'accepter . . . ».

La confusion quant aux questions en litige devant la Commission a continué à la reprise des audiences après le jugement de la Cour division-

ally the respondent County of Simcoe asked that Mr. McKeough, the provincial Treasurer who was then present on subpoena by the County, be "allowed" to testify. The Board stated it was prepared to hear the Minister but would not order him to testify. After some discussion, counsel for the Minister stated, in effect, that the Minister would be willing to confirm the government policy but not "in terms of examination and so on . . ." and the Minister did not take the stand. The confusion concerning the Minister and his cross-examination then continued culminating in this exchange on the matter:

MR. SOPINKA:

Furthermore, if it wasn't clear—and no doubt it is our fault, if it wasn't clear to the township what was the extent of your ruling last day as to whether or not we will be entitled to lead evidence to indicate that there are other policies of the Government that conflict with the policy about 125 thousand and so forth.

CHAIRMAN:

It is 125 thousand, that is the ruling.

MEMBER:

That was very clear, Mr. Sopinka.

MR. SOPINKA:

I take it it doesn't matter as to whether it's at this stage or any other stage we are not entitled to lead evidence or cross-examine on that issue?

MEMBER:

We have already determined that.

The parties, after that apparent misunderstanding or confused understanding, debated an adjournment on other grounds and never again raised the issue of cross-examination of Mr. Fleming or any other ministerial representative. It is clear that the appellant did not surrender its right to cross-examine this person but all parties seem to conclude that the Board, in adopting the letter and its population policy, foreclosed the appellant's right to cross-examination.

While the request, and indeed the earlier proffering of a witness for cross-examination on the Minister's letter was less than precise, and while

naire, mais finalement l'avocat du Comté a demandé l'autorisation de faire témoigner M. McKeough, le Trésorier provincial, que le Comté avait convoqué. La Commission a dit qu'elle était prête à entendre le ministre, mais qu'elle ne le contraindrait pas à témoigner. Après certaines discussions, l'avocat du ministre a, de fait, dit que le ministre était disposé à confirmer l'orientation du gouvernement mais pas [TRADUCTION] sous forme d'interrogatoire ou autre chose du genre . . . » et le ministre n'a pas témoigné. L'imbroglio à propos de la présence du ministre et de son contre-interrogatoire s'est poursuivi pour aboutir à l'échange suivant sur le sujet:

[TRADUCTION] M^e SOPINKA:

De plus, s'il n'était pas clair—et c'est sans doute notre faute—si la portée de votre décision, l'autre jour, n'était pas claire pour le canton, savoir si nous serions autorisés à soumettre des éléments de preuve pour établir qu'il y a d'autres orientations du gouvernement qui ne cadrent pas avec celle des 125,000 personnes et ainsi de suite.

LE PRÉSIDENT:

C'est 125,000, c'est le sens de la décision.

UN COMMISSAIRE:

C'était très clair, M^e Sopinka.

M^e SOPINKA:

Je comprends qu'il importe peu que ce soit maintenant ou plus tard, il ne nous sera pas permis de soumettre de preuve ou de contre-interroger sur ce point?

UN COMMISSAIRE:

Nous avons déjà décidé ce point.

Les parties, après cette méprise ou malentendu, ont plaidé une remise d'audience pour d'autres motifs et n'ont jamais par la suite soulevé la question du contre-interrogatoire de M. Fleming ou d'aucun autre délégué du ministère. Il est manifeste que l'appelante n'a jamais renoncé à son droit de contre-interroger cette personne, mais toutes les parties semblent avoir cru qu'en acceptant la lettre et son orientation quant à la population, la Commission avait enlevé à l'appelante le droit de contre-interroger.

Même si la demande de contre-interroger à propos de la lettre du ministre et l'offre antérieure de présenter un témoin à cette fin ont été plutôt

the initial request was pursued thereafter somewhat fitfully, it must be remembered that the multi-issued application for annexation had been largely fought out by the parties before the population policy of the Department was admitted into evidence in a rather startling fashion. The first reaction of the objectors was that it should be excluded or at least not taken by the Board as instantly and of necessity binding on the Board. The right to cross-examination of a witness on the letter was secondary. The primary issue, whether the policy content of the letter is binding on the Board, has been decided and is not before us. It is difficult, however, to extricate the cross-examination issue and to trim from it all the related and inter-locking aspects, including the first issue as to whether the Board was bound by the government population policy regardless of the evidence to the contrary. Nevertheless, one thing is clear: there was, rightly or wrongly, clearly a denial of an opportunity in the appellant to cross-examine the person the Minister sent to the Board for that purpose.

The consequences of such denial must be examined primarily in the light of the nature of the hearing prescribed by the statutes. Section 14(4) of *The Municipal Act*, *supra*, requires a public hearing on notice to such persons or in such manner as shall be prescribed by the Board, "for the purpose of enquiring into the merits of the application and of hearing any objections that any person may desire to bring to the attention of the Board". The wording adopted by the Legislature in this provision is broad, and no limitations or qualifications are prescribed in the subsection or elsewhere on the nature or conduct of the hearing. The Board must not, it is clear, adopt any procedure or follow any course that will in any way prevent or limit its enquiry into the "merits" of the application or "any objections" that "any person" may seek to place before the Board. The wide powers of the Board to conduct a full hearing are emphasized by subs. (18), *supra*, which makes the provision of s. 14 paramount in the event of conflict with any other Act, either "special or general". The importance of the Board's decision and of

imprécises, même si la demande initiale s'est ensuite poursuivie de façon quelque peu saccadée, il ne faut pas oublier que la demande complexe d'annexion avait été très contestée par les parties avant que le ministère ne mette en preuve d'une façon plutôt sensationnelle son orientation quant à la population. La réaction première des opposants a été de faire en sorte que la Commission la refuse ou au moins qu'elle ne s'estime pas nécessairement et immédiatement liée. Le droit de contre-interroger au sujet de la lettre était d'importance secondaire. La question principale, celle de savoir si l'énoncé d'orientation de la lettre lie la Commission, ne se pose pas à nous puisqu'elle a déjà été tranchée. Il est cependant difficile de dégager la question du contre-interrogatoire et d'en détacher tous les aspects qui y sont entremêlés, notamment la première question de savoir si la Commission est liée par l'orientation du gouvernement à propos de la population indépendamment de la preuve du contraire. Une chose est claire cependant, on a manifestement, à tort ou à raison, refusé à l'appellante la possibilité de contre-interroger la personne que le ministre avait déléguée auprès de la Commission à cette fin.

Les conséquences de ce refus doivent s'analyser d'abord en fonction de la nature de l'audience prescrite par les lois. Le paragraphe 14(4) de *The Municipal Act*, précitée, prescrit la tenue d'une audience publique après que la Commission en a donné avis aux personnes et dans la forme qu'elle détermine «pour vérifier le bien-fondé de la demande et entendre les oppositions que toute personne voudrait porter à l'attention de la Commission». Les termes employés par la Législature dans ce texte sont généraux et l'article ne prévoit pas de restriction ou de limite, dans les alinéas ou ailleurs, à la nature de l'audience ou à la façon de la tenir. La Commission ne doit pas, c'est manifeste, adopter de procédure ou de comportement qui pourrait empêcher ou limiter son étude du «bien-fondé» de la demande ou celle «des oppositions» que «toute personne» voudrait soumettre à la Commission. Les pouvoirs considérables que possède la Commission dans la tenue d'une audition complète sont soulignés au par. (18) précité, qui donne la prépondérance à l'art. 14 au cas d'incompatibilité avec toute autre loi «générale ou spé-

its procedures to determine the issues brought before it on such application as we have here is outlined by subs. (19) which exempts annexation orders made under s. 14 from appeals to the Lieutenant Governor in Council, that is the provincial Cabinet, otherwise available to the parties under s. 94 of *The Ontario Municipal Board Act*, *supra*, on any question of either fact or law. Under subsections (20) to (24) of s. 14, the order of the Board made on an annexation application is subject only to a direction by the Executive Council for a rehearing; but thereafter the resultant disposition by the Board is "final and not open to appeal".

The only review of the Board order made under s. 14 is that authorized by s. 95 of *The Ontario Municipal Board Act*, *supra*, to the Divisional Court on the leave of that Court, "upon a question of jurisdiction or upon any question of law". Otherwise, subs. (7) of s. 95 applies, the usual privative provisions precluding review by any other means.

The effect of all these provisions is to leave the Board with the duty to dispose of the annexation issue "upon such terms as it may consider expedient" without any directives, statutory standards or guidelines, and without any right in the executive branch of government to limit the Board by order in council, regulation, directive or otherwise, such as appear, for example, in the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11, s. 27(1). The Board may order the annexation of more or less land than proposed by the applicant or none at all. The Legislature has assigned to the Board the unlimited duty to hold a public hearing, enquire into the merits of the application and the objections, and thereafter to dispose of the annexation application on the merits as determined by the Board. That is the position of the Board under these statutes.

cial». Le paragraphe (19) souligne l'importance de la décision de la Commission et de la procédure qu'elle utilise pour trancher les questions qui lui sont soumises à l'occasion de demandes comme celle en l'espèce, en soustrayant les ordonnances d'annexion rendues sous l'art. 14 au droit d'appel au lieutenant-gouverneur en conseil, c.-à-d. le cabinet de la province, ouvert par ailleurs aux parties en vertu de l'art. 94 de *The Ontario Municipal Board Act*, précitée, sur toute question de droit ou de fait. En vertu des par. (20) à (24) de l'art. 14, les décisions de la Commission sur des demandes d'annexions sont assujetties uniquement à une directive du conseil des ministres ordonnant la réouverture des audiences; la décision de la Commission qui en découle par la suite est [TRADUCTION] «définitive et sans appel».

La seule révision possible des ordonnances de la Commission rendues en vertu de l'art. 14 est celle que permet l'art. 95 de *The Ontario Municipal Board Act*, précitée, par recours à la Cour divisionnaire, avec son autorisation, [TRADUCTION] «sur toute question de compétence ou sur toute question de droit». Autrement, le par. (7) de l'art. 95 s'applique et les dispositions privatives habituelles empêchent d'obtenir une révision par tout autre moyen.

Toutes ces dispositions ont comme conséquence d'obliger la Commission à se prononcer sur les questions d'annexions [TRADUCTION] «aux conditions qu'elle juge appropriées» sans directives, ni normes ou indications de la loi, et sans possibilité pour le pouvoir exécutif de restreindre l'activité de la Commission par décret du conseil, réglementation, instructions ou autrement, comme celles dont fait mention, par exemple, le par. 27(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, chap. B-11. La Commission peut ordonner l'annexion d'une superficie supérieure ou inférieure à ce que le requérant demande ou n'ordonner aucune annexion. La Législature a confié à la Commission l'obligation, sans restriction, de tenir une audience publique, de vérifier le bien-fondé de la demande et des oppositions, puis de statuer sur le bien-fondé de la demande d'annexion. Telle est la situation de la Commission en vertu de ces lois.

The position accorded to the citizens of the community by the Legislature under the same statutes is the absolute and unqualified right to object to the application being granted in whole or in part. There is nothing in the statute which might be construed as authorizing the Board, the Minister or the Court to curtail the right of the people to bring "any objections" that any person may desire to bring to the attention of the Board. More specifically, there is nothing in these statutes to afford members of the executive, the Executive Council or any other agency of state a position superior in any way to the position of the appellant and the other objectors. The statute, for example, does not make the Board duty-bound to receive a letter from the Minister except as put in evidence for or against the application in the ordinary operations of the Board, and certainly, the statute imposes no duty on the Board to receive any such communications in any way prejudicial to the rights of the other participants in the hearing.

The Statutory Powers Procedure Act, 1971, supra, does not assist the respondent or the intervenor, the Attorney General of Ontario in their opposition to the cross-examination of Mr. Fleming on the letter. Section 3 of that Act (*supra*) clearly makes that statute applicable to the hearing under s. 14 of *The Municipal Act, supra*. Section 10(c) is directly applicable to the issue at hand. Here the Ministry volunteered a witness and at one stage or another the Board and all the parties before it assumed cross-examination of that witness should and would take place. Subsection (c) makes no exception in favour of a member of the executive, nor does it leave any discretion in any agency or tribunal, subject to its provisions, to escape from them. By section 12 the Board is authorized to compel a person without limitation to give evidence. Here the difficulty of an unwilling witness does not arise, except in the case of the Minister, but no issue has been made of his election not to testify because all parties appeared to accept the reasonableness of having a departmental official attend the hearing as a witness. Counsel for an objector questioned Mr. Fleming's competency for the task without some further description of his qualifications to testify

En vertu des mêmes lois, la Législature a accordé aux habitants de la localité le droit absolu et inconditionnel de s'opposer à l'octroi total ou partiel de la demande. Rien dans la loi ne peut s'interpréter de façon à autoriser la Commission, le ministre ou la Cour à limiter le droit de quiconque de soumettre «les oppositions» qu'il veut porter à l'attention de la Commission. Pour être plus précis, rien dans ces lois n'accorde aux membres du conseil des ministres, au cabinet lui-même ou à aucun autre organisme d'Etat un statut privilégié par rapport à celui de l'appelante et des autres opposants. La loi n'oblige pas, par exemple, la Commission à recevoir une lettre du ministre, sauf si la lettre est mise en preuve au soutien ou en contestation de la demande dans le cours normal du fonctionnement de la Commission, et la loi n'impose certainement aucune obligation à la Commission de recevoir de telles missives qui portent atteinte aux droits des autres parties à l'audience.

The Statutory Powers Procedure Act, 1971, précitée, n'est d'aucun secours à l'intimée ou à l'intervenant, le procureur général de l'Ontario, dans leur opposition au contre-interrogatoire de M. Fleming à propos de la lettre. L'article 3 de la Loi (précitée) la rend manifestement applicable aux audiences tenues en vertu de l'art. 14 de *The Municipal Act, précitée*. L'alinéa 10c) s'applique directement à la question en l'espèce. Voici que le ministre a proposé un témoin, et, à un moment ou à un autre, la Commission et toutes les parties ont cru que ce témoin devrait être contre-interrogé et qu'il le serait. L'alinéa c) ne fait pas d'exception en faveur d'un membre du conseil des ministres ni ne laisse à quelque organisme ou tribunal qui y est assujetti la latitude de se soustraire à ses dispositions. En vertu de l'art. 12, la Commission peut contraindre de façon absolue une personne à témoigner. En l'espèce, la question du témoin récalcitrant ne se pose pas, sauf pour ce qui est du ministre, mais on n'a pas contesté le choix de ce dernier de ne pas témoigner parce que toutes les parties ont semblé approuver l'à-propos qu'un fonctionnaire du ministère participe aux audiences comme témoin. L'avocat d'un opposant a mis en doute l'aptitude de M. Fleming à ce faire si on ne

on the population policy on behalf of the Minister.

As to the fear expressed by counsel for the Attorney General that confidential information or other matters of concern to the executive branch of government would be disclosed at any such cross-examination, one must turn to s. 15(2) of *The Statutory Powers Procedure Act, 1971, supra*. The general law of evidence there made applicable affords ample protection to the state where disclosure might be contrary to the public interest. See *Halsbury*, vol. 17, 4th ed., at p. 167, para. 238; *Cross on Evidence* (5th ed., 1979), at pp. 304 ff; *Conway v. Rimmer*³, at p. 953. To rule out all evidence from such a source because some material or facts could not be introduced would find no support in the law of evidence. See *Broome v. Broome*⁴.

The only limitation on cross-examination countenanced by the statute, in addition to that excluded by s. 15(2), is that found in s. 23(2) where the tribunal might curtail cross-examination where "it is satisfied" that the cross-examination has been sufficient to disclose fairly the facts about which the witnesses testified. In my view, all the statutes discussed above combine to establish a clear code of rights in the parties and obligations in the Board which require here the opportunity in the objector-appellant to meet by cross-examination the case being put against the position of the appellant. This is so whether the proceeding can or cannot be classified as a "*lis*" or whether the function of the Board, upon the completion of the hearing and in disposing of the application, is legislative, administrative, quasi-judicial, ministerial or fits into any of the other traditional compartments into which tribunals' functions have been placed.

It is within the context of a statutory process that it must be noted that cross-examination is a vital element of the adversarial system applied and followed in our legal system, including, in many instances, before administrative tribunals since the earliest times. Indeed the adversarial system,

fournissait pas plus de détails sur les compétences l'autorisant à témoigner pour le compte du ministre sur l'orientation relative à la population.

En ce qui a trait aux craintes exprimées par le substitut du procureur général que des renseignements confidentiels ou d'autres questions relatives au pouvoir exécutif du gouvernement ne soient divulgués à l'occasion d'un tel contre-interrogatoire, il faut consulter le par. 15(2) de *The Statutory Powers Procedure Act, 1971*, précitée. Le droit général de la preuve que l'article rend applicable offre suffisamment de garanties à l'Etat pour le cas de révélations qui pourraient être préjudiciables à l'intérêt public. Voir *Halsbury*, t. 17, 4^e éd. à la p. 167, par. 238, *Cross on Evidence* (5^e éd., 1979) aux pp. 304 et suiv., *Conway v. Rimmer*³, à la p. 953. Le droit de la preuve ne permet pas de refuser la totalité de la preuve que peut fournir cette source parce que certains faits ou éléments ne peuvent être mis en preuve. Voir *Broome v. Broome*⁴.

La seule limite au contre-interrogatoire sanctionnée par la loi, outre celle que le par. 15(2) écarte, se trouve au par. 23(2), en vertu duquel le tribunal peut abrégier le contre-interrogatoire s'il est convaincu que celui-ci a suffi à exposer de façon juste les faits dont la personne a témoigné. A mon avis, toutes les lois analysées ci-dessus concourent à établir un code précis de droits pour les parties et d'obligations pour la Commission, qui exigent, en l'espèce, de permettre à l'appelante opposante de contester par contre-interrogatoire la preuve apportée à l'encontre de ses prétentions. Cela est vrai qu'on puisse ou non qualifier la procédure de «litige», que le rôle de la Commission, une fois les audiences terminées et sa décision rendue, soit législatif, administratif, quasi judiciaire ou ministériel ou qu'il réponde à toute autre classification traditionnelle qu'on a donnée aux fonctions des tribunaux.

C'est dans le cadre d'un processus de droit statuaire qu'il faut signaler que le contre-interrogatoire constitue un élément essentiel du caractère contradictoire qui s'attache à notre système juridique, notamment, dans bien des cas, devant certains tribunaux administratifs depuis les origines. En

³ [1968] A.C. 910.

⁴ [1955] P. 190.

³ [1968] A.C. 910.

⁴ [1955] P. 190.

founded on cross-examination and the right to meet the case being made against the litigant, civil or criminal, is the procedural substructure upon which the common law itself has been built. That is not to say that because our court system is founded upon these institutions and procedures that administrative tribunals must apply the same techniques. Indeed, there are many tribunals in the modern community which do not follow the traditional adversarial road. On the other hand, where the rights of the citizen are involved and the statute affords him the right to a full hearing, including a hearing of his demonstration of his rights, one would expect to find the clearest statutory curtailment of the citizen's right to meet the case made against him by cross-examination. In *Wigmore on Evidence* (Chadbourn Rev. 1974) vol. 5, p. 32, para. 1367, the following analysis of the role of cross-examination appears:

For two centuries past, the policy of the Anglo-American system of evidence has been to regard the necessity of testing by cross-examination as a vital feature of the law. The belief that no safeguard for testing the value of human statements is comparable to that furnished by cross-examination, and the conviction that no statement (unless by special exception) should be used as testimony until it has been probed and sublimated by that test, has found increasing strength in lengthening experience.

Not even the abuses, the mishandlings, and the puerilities which are so often found associated with cross-examination have availed to nullify its value. It may be that in more than one sense it takes the place in our system which torture occupied in the mediaeval system of the civilians. Nevertheless, it is beyond any doubt the greatest legal engine ever invented for the discovery of truth.

If we omit political considerations of broader range, then cross-examination, not trial by jury, is the great and permanent contribution of the Anglo-American system of law to improved methods of trial procedure.

The procedural format adopted by the administrative tribunal must adhere to the provisions of the parent statute of the Board. The process of interpreting and applying statutory policy will be

réalité, le système contradictoire, fondé sur le contre-interrogatoire et le droit de réfuter la preuve apportée par la partie adverse, au civil et au criminel, est la structure procédurale autour de laquelle la *common law* elle-même s'est édifiée. Cela ne signifie pas que, parce que notre système judiciaire se fonde sur ces traditions et ces procédures, il faille que les tribunaux administratifs appliquent les mêmes techniques. En réalité, de nombreux tribunaux dans la société contemporaine n'empruntent pas la voie traditionnelle du système contradictoire. D'autre part, quand les droits d'une personne sont en jeu et que la loi lui accorde le droit à une audition complète, dont celle de la démonstration de ses droits, on s'attendrait à trouver dans la loi la négation catégorique du droit de cette personne de réfuter, par contre-interrogatoire, la preuve apportée contre elle. Dans *Wigmore on Evidence* (Chadbourn Rev. 1974) t. 5, p. 32, par. 1367, on trouve l'analyse suivante du rôle du contre-interrogatoire:

[TRADUCTION] Depuis deux siècles, il est de règle, dans le système anglo-américain de preuve, de considérer l'obligation d'éprouver une déposition par contre-interrogatoire comme un élément essentiel du droit. La certitude qu'il n'existe pas de moyen plus sûr d'éprouver la validité du témoignage d'une personne que le contre-interrogatoire et la conviction qu'aucune déposition (à moins d'exception expresse) ne devrait être admise comme témoignage à moins d'avoir été éprouvée et vérifiée par ce critère sont raffermis par l'expérience.

Ni les abus, ni les maladresses, ni les enfantillages auxquels le contre-interrogatoire donne souvent lieu n'ont pu en amoindrir la valeur. De plus d'une façon, il occupe, dans notre système, la place que la torture occupait dans le système médiéval des civilistes. De toute façon, c'est sans doute le meilleur mécanisme juridique qu'on ait jamais imaginé pour découvrir la vérité.

Exception faite des principes politiques plus importants, c'est le contre-interrogatoire, et non le procès par jury, qui constitue l'apport permanent le plus important du système judiciaire anglo-américain à l'amélioration de la procédure judiciaire.

La forme de procédure qu'adopte ce tribunal administratif doit se conformer aux dispositions de la loi constitutive de la Commission. L'interprétation et l'application de l'orientation exposée dans

the dominant influence in the workings of such an administrative tribunal. Where the Board proceeds in the discharge of its mandate to determine the rights of the contending parties before it on the traditional basis wherein the onus falls upon the contender to introduce the facts and submissions upon which he will rely, the Board technique will take on something of the appearance of a traditional court. Where, on the other hand, the Board, by its legislative mandate or the nature of the subject matter assigned to its administration, is more concerned with community interests at large, and with technical policy aspects of a specialized subject, one cannot expect the tribunal to function in the manner of the traditional court. This is particularly so where Board membership is drawn partly or entirely from persons experienced or trained in the sector of activity consigned to the administrative supervision of the Board. Again where the Board in its statutory role takes on the complexion of a department of the executive branch of government concerned with the execution of a policy laid down in broad concept by the Legislature, and where the Board has the delegated authority to issue regulations or has a broad discretionary power to licence persons or activities, the trappings and habits of the traditional courts have long ago been discarded.

We are here concerned with that sector of the common law sometimes referred to as the principles of natural justice, fairness, and *audi alteram partem*. These principles, of course, are of diminished impact in instances such as we have here where the constituting statutes themselves outline the necessity for a hearing and, by direction and indirection, establish the procedure to be followed in the conduct of such hearing. In proceeding to examine some of the authorities, new and old, one must constantly be cautious that the overriding consideration is the statutes themselves. Nevertheless, a reference to some authorities is helpful in applying the statutes to these proceedings. One may refer, for example, to *Halsbury*, vol. 1, 4th ed., p. 94, para. 76, where it is stated:

Rejection of a request to be permitted to cross-examine witnesses who appear at a hearing for the other side will normally be construed as a breach of natural justice; but it is not a necessary ingredient of natural justice that

la loi constitueront l'élément dominant des activités d'un tel tribunal administratif. Quand la Commission s'occupe à remplir son mandat de départager les droits de parties opposées qui s'y présentent de la façon conventionnelle par laquelle il incombe à la partie d'apporter les faits et prétentions qu'elle invoque, la procédure de la Commission s'apparentera à celle d'un tribunal conventionnel. Quand, d'autre part, en vertu de son mandat de réglementation ou de la nature du sujet confié à son administration, la Commission s'occupe plutôt de l'intérêt de la collectivité ou des aspects d'orientation technique d'un sujet spécialisé, on ne peut s'attendre à ce que ce tribunal fonctionne comme une cour conventionnelle. C'est particulièrement vrai si les membres de la Commission appartiennent tous ou pour la plupart au secteur d'activités sous la surveillance administrative de la Commission. De même, si la Commission, dans le rôle que lui confie la loi, prend l'apparence d'un ministère de l'exécutif dans la mise en œuvre d'une orientation énoncée en termes généraux par la Législature et si la Commission exerce le pouvoir, par délégation, de promulguer des règlements ou possède le pouvoir discrétionnaire général d'autoriser, par licence, des personnes ou de permettre des opérations, l'apparat et les coutumes des tribunaux conventionnels auront disparu depuis longtemps.

Nous avons à nous prononcer, en l'espèce, sur la partie de la *common law* qu'on désigne parfois sous l'appellation de principes de justice naturelle, d'impartialité ou de *audi alteram partem*. Ces principes ont naturellement moins d'importance dans les cas où, comme en l'espèce, les lois habilitantes font état de la nécessité de tenir des audiences et, par des instructions directes ou détournées établissent la procédure à suivre pour ces audiences. Dans l'étude de la doctrine et des précédents, anciens et récents, il faut toujours se rappeler que ce qui importe par-dessus tout ce sont les lois elles-mêmes. Le renvoi à certains auteurs est cependant utile à l'application des lois à ces procédures. On peut citer, par exemple, *Halsbury*, t.1, 4^e éd., p. 94, par. 76, qui dit:

[TRADUCTION] Le refus de laisser contre-interroger des témoins qui déposent à une audience pour la partie adverse est normalement considéré comme un manquement à la justice naturelle, mais ce n'est pas un élément

one who has submitted relevant evidence in writing or *ex parte* must be produced for cross-examination, provided that the evidence is disclosed and an adequate opportunity is given to reply to it.

It was said long ago (*Cooper v. Wandsworth Board of Works*⁵) that the common law must introduce into the administrative process through the concept of natural justice safeguards of the interests of the community where the Legislature has neglected to do so, whether or not that function of the administrative tribunal was classically a judicial function. Here the rights of the parties stand to be permanently affected whatever the character in law be of the Board's function; hence the action by the Legislature in assuring a right to all affected to be heard. Fifty years later the Court, in *The Board of Education v. Rice*⁶, applied the concept of natural justice in administrative law, in its procedural sense, whether or not the function in question happened to be judicial or might be more accurately otherwise classified. Lord Loreburn L.C. stated at p. 182:

In such cases the Board of Education will have to ascertain the law and also to ascertain the facts. I need not add that in doing either they must act in good faith and fairly listen to both sides, for that is a duty lying upon every one who decides anything. But I do not think they are bound to treat such a question as though it were a trial. They have no power to administer an oath, and need not examine witnesses. They can obtain information in any way they think best, always giving a fair opportunity to those who are parties in the controversy for correcting or contradicting any relevant statement prejudicial to their view. Provided this is done, there is no appeal from the determination of the Board . . .

Shortly thereafter the Court, in *Local Government Board v. Arlidge*⁷, took the opportunity to establish clearly the independence of the administrative body in adopting such procedures as it might determine suitable to its task subject only to such

essentiel de la justice naturelle de soumettre au contre-interrogatoire celui qui a produit une déposition pertinente par écrit ou *ex parte*, pourvu que cette déposition ne soit pas tenue secrète et qu'on accorde une possibilité suffisante d'y répliquer.

On a déjà affirmé il y a longtemps (*Cooper v. Wandsworth Board of Works*⁵) que la *common law* doit apporter au processus administratif, par le biais du concept de justice naturelle, la garantie des intérêts de la collectivité quand la Législature a omis de le faire, que ce rôle du tribunal administratif puisse ou non être vu comme un rôle traditionnel des tribunaux. En l'espèce, les droits des parties risquent d'être modifiés de façon permanente quelle que soit la nature juridique du rôle de la Commission, d'où les mesures prises par la Législature pour accorder à tous ceux qui seraient touchés le droit d'être entendus. Cinquante ans plus tard, dans l'arrêt *The Board of Education v. Rice*⁶, la Cour a appliqué le concept de justice naturelle au droit administratif, dans son sens procédural, que le rôle en cause soit judiciaire ou soit plus justement désigné sous une autre classification. Le lord chancelier Loreburn a dit à la p. 182:

[TRADUCTION] Dans ces affaires, le *Board of Education* aura à vérifier et le droit et les faits. Je n'ai pas besoin de dire qu'en faisant l'un et l'autre, il doit agir de bonne foi et entendre équitablement le pour et le contre parce que c'est là le devoir de quiconque est appelé à trancher une question. Je ne pense pas cependant qu'il soit tenu de mener l'affaire comme s'il s'agissait d'un procès. Il n'a pas le pouvoir de faire prêter serment et il n'a pas besoin d'interroger de témoins. Il peut obtenir des renseignements de la manière qu'il juge la meilleure, en donnant toujours aux parties engagées dans la controverse une possibilité suffisante de corriger ou de contredire toute déclaration pertinente portant préjudice à leur cause. Si cette procédure est suivie, il n'y a pas d'appel de la décision du *Board* . . .

Un peu plus tard, dans l'arrêt *Local Government Board v. Arlidge*⁷, la Cour a jugé bon d'affirmer clairement la liberté de l'organisme administratif d'adopter la procédure qu'il estime appropriée à l'œuvre à accomplir pourvu qu'elle fournisse les

⁵ (1863), 14 C.B. (n.s.) 180.

⁶ [1911] A.C. 179.

⁷ [1915] A.C. 120.

⁵ (1863), 14 C.B. (n.s.) 180.

⁶ [1911] A.C. 179.

⁷ [1915] A.C. 120.

procedural safeguards as conform to the rules of natural justice where the administrative action affects the rights of the parties.

In *Wilson v. Esquimalt and Nanaimo Railway Company*⁸, at pp. 211-13, Duff J. (as he then was) pointed out that the failure of the Lieutenant Governor in Council in that case to direct production of certain deponents of documents received in the administrative process for cross-examination did not by itself amount to a reviewable error. This was so because the parties opposite had been given the fullest opportunity otherwise to present their case. The statute in that case did not establish the right to a hearing nor direct the Lieutenant Governor in Council in the manner as the statute has directed the Board here.

The development of the rules of natural justice and later, "fairness", their ebb and flow, and their application to "judicial" and "administrative" functions are detailed in Loughlin, "Procedural Fairness: A Study of the Crisis in Administrative Law Theory" (1978), 28 U. of T. L.J. 215.

Gradually the principle of judicial surveillance through the application of the rules of natural justice to the administrative tribunals was extended to the administrative function. By this time the expression "the duty to act fairly" had been added to the judicial vocabulary (*B. Johnson & Co. (Builders), Ltd. v. Minister of Health*⁹), with reference to quasi-judicial functions. The extension of the principle of natural justice by the courts finally reached the purely administrative act in *Ridge v. Baldwin*¹⁰, and by 1967 in *Re H.K.*¹¹, Lord Parker concluded that the classification of the particular function of the tribunal under review did not determine the judicial duty to intervene for the protection of the rights of a party to the proceeding. In this Court the development continued with the application of the doctrine of 'procedural fairness' in *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional*

garanties de justice naturelle là où la décision administrative modifie les droits des parties.

Dans l'arrêt *Wilson v. Esquimalt and Nanaimo Railway Company*⁸, aux pp. 211 à 213, le juge Duff, (alors juge puîné) souligne que l'omission du lieutenant-gouverneur en conseil, dans ce cas, d'ordonner la comparution, pour contre-interrogatoire, de témoins qui avaient produit des pièces reçues en preuve dans la procédure administrative ne constituait pas une erreur qui pouvait donner lieu à révision. Il en était ainsi parce que les parties en présence avaient eu tout le loisir de faire valoir leurs arguments autrement. La loi, dans ce cas-là, ne donnait pas le droit à une audition et n'enjoignait pas au lieutenant-gouverneur en conseil d'en tenir une comme elle enjoint à la Commission en l'espèce de le faire.

L'évolution des règles de justice naturelle et, par la suite, d'équité, leur flux et reflux, et leur application à des fonctions «judiciaires» et «administratives» sont exposés dans Loughlin: «Procedural Fairness: A Study of the Crisis in Administrative Law Theory» (1978), 28 U. of T. L.J. 215.

Peu à peu le principe de la surveillance judiciaire par l'application des règles de justice naturelle aux tribunaux administratifs s'est étendu à la fonction administrative. C'est à cette époque que l'expression [TRADUCTION] «obligation d'agir de façon impartiale» s'est ajoutée au vocabulaire judiciaire (*B. Johnson & Co. (Builders), Ltd. v. Minister of Health*⁹), à l'égard de fonctions quasi judiciaires. Les tribunaux ont enfin étendu l'application du principe de justice naturelle à un acte purement administratif dans l'arrêt *Ridge v. Baldwin*¹⁰, et, en 1967, dans l'arrêt in *Re H.K.*¹¹, lord Parker a conclu que la classification de la fonction spécifique du tribunal en question ne délimitait pas le devoir du tribunal d'agir pour protéger les droits d'une des parties à la procédure. L'évolution s'est poursuivie en cette Cour par l'application de la notion d'équité dans la procédure»

⁸ [1922] A.C. 202.

⁹ [1947] 2 All E.R. 395.

¹⁰ [1964] A.C. 40.

¹¹ [1967] 2 Q.B. 617.

⁸ [1922] A.C. 202.

⁹ [1947] 2 All E.R. 395.

¹⁰ [1964] A.C. 40.

¹¹ [1967] 2 Q.B. 617.

*Board of Commissioners of Police*¹², to an administrative action not involving the formal functioning of an administrative tribunal or the protection of a defined statutory right. Sometimes the right to procedural fairness moved into "the right to know the case against the party" as in *R. v. Gaming Board for Great Britain, Ex parte Benaim and Khaida*¹³, and sometimes the test seems to revert to the days of the *Cooper* case, *supra*, where the Legislature may or may not have prescribed the procedures to be followed by the administrative tribunal. Even then Lord Wilberforce in *Wiseman v. Borneman*¹⁴, concluded, at p. 317:

It is necessary to look at the procedure in its setting and ask the question whether it operates unfairly to the taxpayer to a point where the courts must supply the legislative omission.

Here the Legislature has provided a right of appeal on all issues of law and jurisdiction. It has also prescribed a duty in the Board to hear all objections, and under *The Statutory Powers Procedure Act, 1971, supra*, s. 10(c) and s. 23(2), the requirement in the Board to afford an opportunity to parties appearing to cross-examine witnesses.

It must be emphasized that if the appellant has here the right to cross-examine the representative of the Ministry, as I believe he does, it is not for the appellate court to withhold such right because in its judgment it is doubtful, or even impossible, in the view of the Court for the appellant to advance its case by such cross-examination. The decision to exercise the right is solely that of the holder of the right. He, of course, must exercise it at his peril as is the case in any other administrative or judicial proceeding where such a right arises.

The relationship of "independent" agencies to the executive branch of government, in so far as that relationship affects the procedural rights of parties before the tribunal, can only be determined

dans l'arrêt *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*¹², à un acte administratif qui n'impliquait ni le fonctionnement ordinaire d'un tribunal administratif ni la protection d'un droit défini par la loi. Parfois le droit à l'équité dans la procédure s'est apparenté pour une personne au [TRADUCTION] «droit d'être informé du motif invoqué contre elle» comme dans l'arrêt *R. v. Gaming Board for Great Britain, Ex parte Benaim and Khaida*¹³, parfois le critère revient à celui du temps de l'affaire *Cooper*, précitée, dans lequel la Législature peut avoir ou ne pas avoir prescrit la procédure que doit suivre le tribunal administratif. Même dans ce cas lord Wilberforce a conclu, dans l'arrêt *Wiseman v. Borneman*¹⁴, à la p. 317.

[TRADUCTION] Il faut examiner la procédure dans sa disposition et se demander si elle joue au détriment du contribuable au point où les tribunaux doivent suppléer à l'omission que comporte la loi.

En l'espèce, la Législature a prévu un droit d'appel sur toute question de droit ou de compétence. Elle a aussi fait obligation à la Commission d'entendre toutes les oppositions et, en vertu de l'al. 10c) et du par. 23(2) de *The Statutory Powers Procedure Act, 1971*, précitée, exigé que la Commission accorde aux parties la possibilité de contre-interroger les témoins.

Il y a lieu d'insister que si l'appelante a le droit, en l'espèce, de contre-interroger le délégué du ministre, et je crois qu'elle a ce droit, il n'appartient pas à la Cour d'appel de refuser ce droit parce qu'à son avis il sera difficile sinon impossible à l'appelante, d'améliorer ses arguments par ce contre-interrogatoire. La décision d'exercer un droit appartient entièrement au titulaire de ce droit. Il doit, évidemment, l'exercer à ses propres risques comme dans toute autre procédure judiciaire ou administrative où ce droit existe.

Le lien des organismes «autonomes» envers l'organe exécutif du gouvernement, dans la mesure où ce lien touche aux droits des parties en matière de procédure devant le tribunal, ne peut se déterminer

¹² [1979] 1 S.C.R. 311.

¹³ [1970] 2 Q.B. 417.

¹⁴ [1971] A.C. 297.

¹² [1979] 1 R.C.S. 311.

¹³ [1970] 2 Q.B. 417.

¹⁴ [1971] A.C. 297.

by reference to the agency's parent statute, and other relevant statute or common law prescribing procedural norms. It is not for a court to go behind these ground rules or modify them because of perceived far-reaching effects. If on its face an agency is held out in the constituting legislation as "independent" of the executive, that is with functions independent of the executive branch, it remains that way for all purposes until the Legislature exercises its undoubted right to alter, by providing for policy directions for example, the position and procedure of the agency. The right to cross-examine is not immutable. Atkey, "The Statutory Powers Procedure Act, 1971" (1972), 10 Osgoode Hall L.J. 155, at p. 166 discusses another legislative device which could be construed to limit cross-examination:

A major problem related to cross-examination arises in the case of specific statutes where a key witness, generally a government official, is specifically authorized to submit his evidence in writing and thereby avoid being summonsed to the hearing and subjected to cross-examination. Consider the following section relating to submissions of the Director of Family Benefits at a Board of Review hearing under recent amendments to *The Family Benefits Act* contained in *The Civil Rights Statute Law Amendment Act*:

- (6) The Director may make his submissions at a hearing of the board or review in writing, but the applicant or recipient who is a party to the hearing shall be afforded an opportunity to examine before the hearing any such submission or any written or documentary evidence that the Director proposes will be produced or any report the contents of which the Director proposes will be given in evidence at the hearing.

This section may be construed as meaning that the Director is not required to attend the hearing. While his written statement must be provided to the parties for examination in advance of the hearing, it is unlikely that the Board of Review would issue a summons to the Director in view of the specific statutory direction allowing him to make his submissions in writing. Therefore, even though an applicant at the Board hearing may be faced with the damaging statements submitted by the Director, he is effectively prevented from challenging them through the usual device of cross-examination and his only protection is to lead his own evidence to con-

que par renvoi à la loi constitutive de l'organisme, aux autres lois pertinentes et à la *common law* qui établit les normes de procédure. Il n'appartient pas au tribunal d'aller au-delà de ces règles fondamentales ou de les modifier à cause des conséquences d'une grande portée qu'il leur attribuerait. Si, d'après le texte de sa loi habilitante, un organisme est indépendant de l'exécutif, c.-à-d. que ses fonctions ne relèvent pas de l'organe exécutif, il doit le demeurer à tous égards jusqu'à ce que la Législature exerce son droit incontestable de modifier, sous forme de directives d'orientation par exemple, la situation et la procédure de l'organisme. Le droit de contre-interroger n'est pas inaltérable. Atkey, dans «The Statutory Powers Procedure Act, 1971» (1972), 10 Osgoode Hall L.J. 155, à la p. 166 analyse un autre mécanisme législatif dans lequel on pourrait voir une restriction du droit de contre-interroger:

[TRANSLATION] Il surgit une difficulté importante quant au contre-interrogatoire dans les lois précises qui permet à un témoin important, ordinairement un agent de l'Etat, de faire sa déposition par écrit et d'ainsi se soustraire à la convocation et au contre-interrogatoire. Examinons l'article suivant à propos de l'exposé que le directeur des prestations familiales présente à l'audience d'une commission de révision, tenue en vertu de récentes modifications apportées à *The Family Benefits Act* dans *The Civil Rights Statute Law Amendment Act*:

- (6) Le directeur peut présenter son exposé à l'audience d'une commission de révision par écrit, mais le requérant ou le bénéficiaire partie à l'audience aura la possibilité de prendre connaissance, avant l'audience, de cet exposé et de toute preuve écrite ou pièce que le directeur propose de produire ou de tout rapport dont le directeur propose de mettre le texte en preuve à l'audience.

On peut comprendre que cet article signifie que le directeur n'est pas tenu de se présenter à l'audience. Même s'il doit mettre son affirmation écrite à la disposition des parties avant l'audience, il est peu probable, à cause de la disposition expresse de la loi qui lui permet de présenter son exposé par écrit, que la Commission de révision adresse au directeur une citation à comparaître. Donc, même si un requérant à une audience de la Commission est exposé à des affirmations du directeur qui lui sont défavorables, il est en pratique dans l'impossibilité de les contester par le mécanisme normal du contre-interrogatoire et son seul recours est de soumettre

tradict the written statements submitted. [Footnotes omitted.]

The apparent immunity to cross-examination granted the Director of Family Benefits was contained in *The Civil Rights Statute Law Amendment Act, 1971*, 1971 (Ont.), c. 50. That Act was passed with *The Statutory Powers Procedure Act, 1971*, *supra*, *The Judicial Review Procedure Act, 1971*, 1971 (Ont.), c. 48, and *The Public Inquiries Act, 1971*, 1971 (Ont.), c. 49, as part of an omnibus reform of administrative law in the Province of Ontario. The philosophy pervading this reform was expressed by the Report of the *Royal Commission of Inquiry Into Civil Rights*, "the McRuer Report". That report stated as a principle at vol. 1, p. 216:

The parties should be entitled to examine their own witnesses directly and to cross-examine a witness opposed to their interest, where the cross-examination is required for a full disclosure of facts. [Footnotes omitted.]

The Legislature enshrined this principle in s. 10 of *The Statutory Powers Procedure Act, 1971*, *supra*. Derogations to the principle were specifically enacted when a government official was to be excused from cross-examination. No such enactment applies to this case.

A court will require the clearest statutory direction along the lines, for example, of the *Broadcasting Act*, *supra*, to enable the executive branch of government to give binding policy directions to an administrative tribunal and to make such directions immune from challenge by cross-examination or otherwise by the objectors. It is, of course, open to the Legislature at any time to make provision for the issuance of binding directions by the executive branch to the Board whereby the Board would be required to conform strictly to the announced policies of the executive branch or its agent, a Minister; and thereby to withdraw the subject of the policies so announced from the hearing procedure. The furthest the Legislature appears to have gone here is found in s. 4(2a) of *The Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs Act, 1972*, 1972 (Ont.), c. 3 as amended

de son propre chef une preuve qui contredise les affirmations écrites déjà déposées. [Notes en bas de page omises.]

L'immunité apparente du directeur des prestations familiales contre le contre-interrogatoire se trouvait dans *The Civil Rights Statute Law Amendment Act, 1971*, 1971 (Ont.), chap. 50. Cette loi a été adoptée en même temps que *The Statutory Powers Procedure Act, 1971*, précitée, *The Judicial Review Procedure Act, 1971*, 1971 (Ont.), chap. 48 et *The Public Inquiries Act, 1971*, 1971 (Ont.), chap. 49, dans le cadre d'une réforme globale du droit administratif en Ontario. La théorie fondamentale de cette réforme s'exprime dans le rapport de la *Royal Commission of Inquiry Into Civil Rights*, «le rapport McRuer». Il énonce le principe suivant, t. 1, à la p. 216:

[TRADUCTION] Les parties devraient avoir droit d'interroger leurs propres témoins et de contre-interroger un témoin opposé à leurs intérêts, si le contre-interrogatoire est nécessaire à un exposé complet des faits. [Notes en bas de page omises.]

La Législature a consacré ce principe dans l'art. 10 de *The Statutory Powers Procedure Act, 1971*, précitée. Les exceptions au principe sont expressément prévues lorsqu'un agent de l'Etat est exempté du contre-interrogatoire. Il n'y a pas d'exception applicable en l'espèce.

Le tribunal exige une indication absolument expresse de la loi, comme celle qu'on trouve dans la *Loi sur la radiodiffusion*, précitée, avant de permettre à l'organe exécutif du gouvernement de donner à un tribunal administratif des énoncés d'orientation obligatoires et de soustraire ces énoncés à la contestation des opposants par voie de contre-interrogatoire ou autrement. Il est toujours loisible à la Législature de prévoir que l'organe exécutif peut adresser à la Commission des instructions obligatoires en vertu desquelles la Commission serait tenue de se conformer scrupuleusement aux orientations promulguées par l'organe exécutif ou son représentant, c.-à-d. un ministre, et par conséquent de soustraire la question des orientations ainsi promulguées de la procédure d'audience. Le plus loin que la Législature soit allée en l'espèce se trouve à l'al. 4(2)a) de *The Ministry of*

by 1973 (Ont.), c. 169, which reads:

4. ...

(2a) The Treasurer is responsible for the formulation of policy with respect to land use planning by the Province and the municipalities and has the direction and control of the administration of the law relating thereto.

Blair J.A. in the Court of Appeal commented on this section at p. 322:

This section occurs in the group of statutes that describe the duties and responsibilities of the various departments of the Government of Ontario. It simply designates the Treasurer as the Minister responsible for land use planning in addition to his other functions. This subsection does not compel or require the Board to accept his policy declarations.

I respectfully agree with and adopt those comments. In any case, s. 4(2) of the same Act provides:

4. ...

(2) The Treasurer shall exercise general oversight over municipal institutions and their administration and such special oversight and powers in relation thereto as are provided in or under the authority of this or any other general or special Act, but nothing herein shall be deemed to divest the Ontario Municipal Board of any jurisdiction or powers conferred on it by this or any other Act.

This is not a case of the right to cross-examination being used to challenge the policies of the executive branch of government in such a way as to bring the administrative tribunal into the political arena. It is merely the exercise by a party properly before the Board on an annexation application of a right accorded to that party by the Legislature. The Legislature has, of course, granted by s. 14 of *The Municipal Act, supra*, an identical right to all other parties who wish to object to applications for annexation. The role assigned to the Board by the Legislature in the legislation as now drafted may entail some conflict between the administrative result and certain government policies or actions. The remedy does not lie in the Board and the Court denying the citizen his statutory right to oppose annexation, but in

Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs Act, 1972, 1972 (Ont.), chap. 3 modifiée par 1973 (Ont.), chap. 169, dont voici le texte:

[TRADUCTION] 4. ...

(2a) Le Trésorier est chargé de la formulation des politiques relatives à la planification de l'utilisation des sols par la Province et les municipalités et il dirige et surveille l'application des lois qui s'y rapportent.

Le juge Blair de la Cour d'appel a fait l'observation suivante au sujet de cet article à la p. 322:

[TRADUCTION] Cet article se trouve dans la série de lois qui définissent les fonctions et responsabilités des divers ministères du gouvernement de l'Ontario. Il désigne simplement le Trésorier comme le ministre chargé de la planification de l'utilisation des sols en plus de ses autres fonctions. Cet article n'exige pas de la Commission qu'elle accepte ses déclarations de principe ni ne l'oblige à le faire.

Avec égards, je souscris à ce commentaire et je le fais mien. De toute façon, le par. 4(2) de la même loi dispose:

[TRADUCTION] 4. ...

(2) Le Trésorier exerce une surveillance générale sur les institutions municipales et leur administration de même que la surveillance et les pouvoirs spécifiques qui s'y rattachent en vertu ou en application de la présente loi ou de toute autre loi générale ou spéciale, mais rien de ce qui précède n'est censé priver la Commission municipale de l'Ontario d'aucun pouvoir ni d'aucune compétence que la présente loi ou toute autre loi lui attribue.

Il ne s'agit pas d'un cas où le droit de contre-interroger est utilisé pour contester les orientations de l'organe exécutif du gouvernement de manière à amener le tribunal administratif dans l'arène politique. C'est simplement l'exercice, par une partie qui se présente devant la Commission à l'occasion d'une demande d'annexion, d'un droit que lui accorde la Législature. Celle-ci a de toute évidence accordé, en vertu de l'art. 14 de *The Municipal Act*, précitée, un droit identique à toute partie qui veut s'opposer à une demande d'annexion. Le rôle attribué par la Législature à la Commission dans la loi, dans son état actuel, peut comporter une certaine incohérence entre les décisions administratives et les orientations ou les actions du gouvernement. La solution ne consiste pas à faire en sorte que la Commission et la Cour privent le citoyen du

achieving by legislative adjustment some better integration of Board and executive branch actions.

Thus on this record, by the interpretation of the provisions of the three statutes as they apply to the hearing by the Board, and by the application of the principles of common law, the right of the appellant to cross-examine a representative of the Minister on the letter clearly emerges. In my view, therefore, the Board erred when it refused to accord to the appellant the opportunity to do so.

By its notice of appeal to this Court the appellant has raised the further ground of appeal:

The Court of Appeal erred in failing to hold that the Board's reliance on the evidence from a previous annexation hearing was a denial of natural justice.

The appellant in this Court supported this ground for appeal by referring to the adoption by the Board in its award of a "vacancy factor" of four to one when by its own statement in its award the Board had concluded that there was no evidence adduced during the hearing to support this vacancy factor. The appellant further submitted that the Board "filled the void", to use counsel's words, by falling back on submissions received by the Board on an unrelated application from "an unnamed witness". These submissions by the appellant appear to find their basis in part from the following comment by the Board in its award, *supra*, at p. 227:

In spite of all the planning evidence that was given, none dealt with the question of what vacancy factor an industry requires in order to induce it to move.

After referring to an example of a brewery locating in Barrie the Board then stated on the same page:

If we assume that in order to induce industries to move to Barrie they are going to have to be provided with industrial land at four times their present requirements, we would have to double the industrial requirements in the above figures.

droit que lui accorde la loi de s'opposer à une annexion, mais à réaliser, par modification législative, une meilleure intégration des actes de la Commission et de ceux de l'organe exécutif.

Donc en l'espèce, en vertu de l'interprétation des dispositions des trois textes qui sont pertinents à l'audience de la Commission et en vertu de l'application des principes de *common law*, le droit de l'appelante de contre-interroger un représentant du ministre au sujet de la lettre ressort manifestement. A mon avis, la Commission a donc commis une erreur en refusant à l'appelante la possibilité de le faire.

Dans son avis d'appel en cette Cour, l'appelante a soulevé cet autre moyen d'appel:

[TRADUCTION] La Cour d'appel a commis une erreur en ne statuant pas que le recours de la Commission à la preuve soumise pour une autre audience d'annexion constitue un défi de justice naturelle.

L'appelante en cette Cour a appuyé ce moyen d'appel en signalant l'adoption par la Commission, pour sa décision, d'un [TRADUCTION] «taux d'inoccupation» de quatre pour un quand, de son propre chef dans sa décision, la Commission a conclu qu'on n'avait pas soumis de preuve à l'audience pour justifier ce facteur d'inoccupation. L'appelante a aussi soutenu que la Commission avait [TRADUCTION] «suppléé à la carence» selon l'expression d'un des avocats, en se fondant sur la déposition d'un [TRADUCTION] «témoin non identifié» entendue par la Commission dans une demande différente. L'appelante paraît appuyer ces prétentions en partie sur le commentaire suivant de la Commission dans sa décision, précitée, à la p. 227.

[TRADUCTION] En dépit de tous les témoignages entendus relativement à la planification, aucun d'eux ne portait sur le taux d'inoccupation qu'une industrie juge favorable et qui l'incite à s'établir quelque part.

Après avoir donné l'exemple d'une brasserie qui s'installait à Barrie, la Commission poursuit à la même page:

[TRADUCTION] Si nous prenons comme hypothèse que pour inciter les industries à s'établir à Barrie celles-ci doivent être assurées d'obtenir des terrains industriels qui représentent quatre fois leurs besoins présents, il nous faudrait doubler l'espace industriel requis dans les quantités mentionnées ci-dessus.

Reference is there made to an early portion of the award where the Board expressed the view that a vacancy factor of one hundred per cent was too low. Lacourcière J.A. in the Court of Appeal (and on this point the Court was unanimous) stated:

There was evidence before the Board—which the learned dissenting Judge [Craig J. in the Divisional Court] reviewed—and its weight could not be subject to review on the limited appeal provided by s. 95 of *The Ontario Municipal Board Act*. In calculating the amount of land to be annexed by Barrie, the Board determined what is called a ‘vacancy factor’ which would be likely to attract new industry. It cited, as an example, an experience another panel had some years previously when Barrie had sought to annex land to provide for a new industry. This matter had not been mentioned at the hearing and was raised for the first time in the Board’s reasons for judgment.

I regard it as a sound rule for a tribunal intending to use any prior decision as a precedent to give parties to the hearing proper notice so that they may comment on it. It does not, however, appear to me that the Board based its decision upon its recollection of this past transaction. It appears from its reasons that the Board made its decision on the vacancy factor on the basis of general principles which it had accepted in previous cases and on other evidence which had been presented to it and used its previous experience in Barrie, not as a compelling precedent, but only as an example. I am therefore satisfied that the Board did not commit an error of law on this second question.

Craig J. did indeed review the evidentiary record on this point and I am in respectful agreement with the conclusion reached by the Court of Appeal and would dismiss this ground for appeal.

Finally, the appellant submitted that the Court of Appeal erred “in limiting the scope of evidence and argument that can be presented to the Board by virtue of subparagraph 5(c) of paragraph 2 of its order”. I have already set out above the portion of the Court of Appeal order in question. In the concluding portion of his reasons for judgment Lacourcière J.A. stated that he would allow the appeal and “substitute an order whereby the Divisional Court certified to the Board its opinion that

Il y a alors un renvoi à un passage précédent de la décision où la Commission exprime l’avis qu’un taux d’inoccupation de cent pour cent est insuffisant. Le juge Lacourcière, de la Cour d’appel, (et en cela la Cour est unanime) a dit:

[TRANSLATION] La Commission disposait d’éléments de preuve (que le juge dissident [le juge Craig de la Cour divisionnaire] a examinés) dont la force probante ne peut faire l’objet de révision à l’occasion de l’appel restreint prévu à l’art. 95 de *The Ontario Municipal Board Act*. En déterminant la quantité de terrain que Barrie annexerait, la Commission a fixé ce qu’on appelle un «taux d’inoccupation» qui serait susceptible d’attirer de nouvelles industries. Elle a cité, à titre d’exemple, l’expérience qu’un autre banc avait acquise lorsque, quelques années plus tôt, Barrie avait demandé l’annexion de certains terrains pour accommoder une nouvelle industrie. Ce point n’avait pas été mentionné à l’audience et a été soulevé pour la première fois dans les motifs de jugement de la Commission.

Je considère comme une pratique valable pour un tribunal qui se propose d’invoquer une décision antérieure comme précédent d’en donner un avis suffisant aux parties à l’audience de sorte qu’elles puissent faire des observations. Il ne me semble pas cependant que la Commission ait fondé sa décision sur le souvenir d’une instance antérieure. Il ressort de ses motifs que la Commission est arrivée à sa décision sur le taux d’inoccupation en se fondant sur des principes généraux qu’elle avait reconnus dans des affaires antérieures et sur d’autres éléments de preuve qui lui ont été soumis et qu’elle s’est servie de son expérience antérieure à Barrie non comme d’un précédent obligatoire mais comme d’un exemple. Je suis en conséquence convaincu que la Commission n’a pas commis d’erreur de droit sur ce second point.

Le juge Craig a effectivement étudié les témoignages au dossier sur ce moyen et, avec égards, je souscris à la conclusion de la Cour d’appel et je suis d’avis de rejeter ce moyen d’appel.

Enfin l’appelante soutient que la Cour d’appel a commis une erreur [TRANSLATION] «en limitant la portée de la preuve et de plaidoiries que la Commission pouvait entendre en vertu de l’alinéa 5c) du paragraphe 2 de son ordonnance». J’ai déjà cité le passage en cause de l’ordonnance de la Cour d’appel. Dans la conclusion de ses motifs, le juge Lacourcière de la Cour d’appel dit qu’il est d’avis d’accueillir l’appel et [TRANSLATION] «de délivrer une nouvelle ordonnance par laquelle la Cour divi-

the Board committed an error of law within its jurisdiction in refusing to hear evidence and argument on the subject of a 'forecast' population before deciding that it was bound by the statement of government policy"

The actual order issued by the Court of Appeal as set out above refers to "future population". The appellant seeks to delete the word "future" notwithstanding the presence in the reasons for judgment of the Court of the word "forecast". Apparently the Court of Appeal, after the hearing with respect to the terms of the formal order, inserted the word "future" in place of the word "forecast". In my view there is no significant difference so far as these proceedings are concerned. The Minister's letter to the Board dated December 15, 1976 deals with a report to which reference is therein made that establishes for planning purposes a future population in the Barrie area of 125,000 people. The letter itself makes no reference to the year 2011 as does the evidence but obviously the estimate relates to some time in the future after the proposed annexation order will have been issued, if it is to be issued.

I can see nothing in the record which would make the inclusion of the words "future population" in the order an error in law. The Court of Appeal in allowing the appeal by the appellant in that Court on the issue of the right to tender evidence in response to the Minister's letter saw fit to issue a formal order on the basis set out above and in my view, there being no error in law revealed on the record by the adoption of the terminology of paragraph 5(c), I would not accept the appellant's submissions on this ground of appeal.

I therefore would allow the appeal with reference to the right in the appellant to cross-examine the ministerial representative and would direct that the certificate certifying the Court's opinion to the Board be amended accordingly. Costs should be to the appellant in this Court and I would not disturb the disposition of costs made in the courts below.

sionnaire atteste à la Commission qu'à son avis la Commission a commis une erreur de droit, dans les limites de sa compétence, en refusant d'entendre des témoignages et des plaidoiries relatifs à la prévision de population avant de déterminer si elle était liée par l'énoncé d'orientation du gouvernement. . . .»

L'ordonnance exacte rendue par la Cour d'appel déjà citée parle de «population future». L'appelante demande de rayer le mot «future» même si les motifs de jugement de la Cour font mention du mot «prévision». Apparemment la Cour d'appel, après l'audience à propos de la minute de l'ordonnance a employé le mot «future» plutôt que le mot «prévision». A mon sens, il n'y a pas de différence notable pour autant que les procédures en l'espèce sont visées. La lettre que le ministre a adressée à la Commission en date du 15 décembre 1976 parle d'un rapport qui, selon la lettre, établit pour les fins de planification la population future de la région de Barrie à 125,000 personnes. La lettre elle-même ne fait pas mention de l'an 2011 comme le fait la preuve, mais de toute évidence, la prévision a trait à une date postérieure à la délivrance de l'ordonnance d'annexion, si celle-ci est délivrée.

Je ne puis rien trouver au dossier qui fasse que l'emploi des mots «population future» dans l'ordonnance constitue une erreur de droit. La Cour d'appel en accueillant l'appel de l'appelante en cette Cour sur le point de droit que constitue la présentation d'une preuve à l'encontre de la lettre du ministre, a jugé bon de délivrer une ordonnance officielle dans les conditions mentionnées ci-dessus et puisque le dossier ne révèle pas d'erreur de droit par suite du choix de la phraséologie de l'alinéa 5c), je suis d'avis de rejeter les prétentions de l'appelante sur ce moyen d'appel.

Donc, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi en ce qui concerne le droit de l'appelante de contre-interroger le représentant du ministre et d'ordonner que le certificat attestant l'avis de la Cour à la Commission soit modifié en conséquence. L'appelante a droit au dépens en cette Cour sans que soit modifiée l'adjudication des dépens faite dans les cours d'instance inférieure.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Stikeman, Elliott, Robarts & Bowman, Toronto.

Solicitors for the respondent the Corporation of the City of Barrie: Gardiner, Roberts, Toronto.

Solicitors for the respondent South Simcoe Estates: Davis, Webb, Hollinrake, Brampton.

Solicitors for the respondent Paramount Development Corporation Limited: Jarvis, Blott, Fejer & Pepino, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Blenus Wright, Toronto.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelante: Stikeman, Elliott, Robarts & Bowman, Toronto.

Procureurs de l'intimée la municipalité de la ville de Barrie: Gardiner, Roberts, Toronto.

Procureurs de l'intimée South Simcoe Estates: Davis, Webb, Hollinrake, Brampton.

Procureurs de l'intimée Paramount Development Corporation Limited: Jarvis, Blott, Fejer & Pepino, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: Blenus Wright, Toronto.