

Sanbay Developments Ltd. *Appellant;*

and

The Corporation of the City of London

and

John C. Dodd *Respondents.*

1974: January 31, February 1; 1974: April 29.

Present: Laskin C.J. and Judson, Ritchie, Pigeon and Dickson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Planning—Zoning By-law—“Holding” regulation pending amendment of zoning By-Law—The Planning Act, R.S.O. 1970, c. 349, s. 35(1)—The Judicial Review Procedure Act, 1971 (Ont.), c. 48.

The appellant applied for leave to bring an application for an Order, in the nature of a mandamus, directing the City of London and its building inspector to issue a building permit for a building, on certain land within the city, according to plans and specifications filed with the City. The order was made but set aside on appeal. The Court of Appeal decided that the by-law was not invalid by reason of discrimination.

Held: The appeal should be dismissed.

It was open to the respondent City to freeze development. As the policy pursued by it was clear and within its powers the mere addition in a holding regulation of superfluous words dealing with the future amendment of the by-law should not be taken to invalidate the effective words in the holding regulation.

Toronto v. Mandelbaum, [1932] O.R. 552; *Verdun v. Sun Oil Co. Ltd.*, [1952] 1 S.C.R. 222 distinguished.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario¹ dismissing an appeal from a judgment of the Divisional Court² allowing an appeal from an order of Galligan J. Appeal dismissed with costs.

¹ [1973] 2 O.R. 757.

² [1973] 1 O.R. 128.

Sanbay Developments Ltd. *Appelante;*

et

La Corporation de la Ville de London

et

John C. Dodd *Intimés.*

1974: le 31 janvier et le 1^{er} février; 1974: le 29 avril.

Présents: Le Juge en chef Laskin et les Juges Judson, Ritchie, Pigeon et Dickson.

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

Planification—Règlement de zonage—Règle «conservatoire» en attendant la modification du règlement de zonage—The Planning Act, R.S.O. 1970, c. 349, art. 35(1)—The Judicial Review Procedure Act, 1971 (Ont.), c. 48.

L'appelante a demandé l'autorisation de présenter une requête pour que soit rendue une ordonnance de la nature d'un *mandamus* prescrivant à la Ville de London et à son inspecteur des bâtiments de délivrer un permis de construire en vue de l'érection d'un immeuble sur un certain terrain dans la ville conformément à des plans et devis remis à la Ville. L'ordonnance a été accordée mais infirmée en appel. La Cour d'appel a décidé que le règlement n'était pas invalide pour motif de discrimination.

Arrêt: Le pourvoi doit être rejeté.

La Ville intimée était libre de geler l'aménagement. Comme la politique poursuivie par celle-ci était claire et dans les limites de ses pouvoirs, la disposition prescrivant une règle conservatoire n'est pas invalidée simplement parce qu'on y a ajouté des mots superflus traitant de la modification future du règlement.

Distinction faite avec les arrêts: *Toronto v. Mandelbaum*, [1932] O.R. 552; *Verdun c. Sun Oil Co. Ltd.*, [1952] 1 R.C.S. 222.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario¹ rejetant un appel d'un jugement de la *Divisional Court*² accueillant un appel d'une ordonnance du Juge Galligan. Pourvoi rejeté avec dépens.

¹ [1973] 2 O.R. 757.

² [1973] 1 O.R. 128.

D. L. Laidlaw, Q.C., and R. G. Slaght, for the appellant.

B. J. MacKinnon, Q.C., and R. D. Peck, for the respondents.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE — This case originated in an application by the appellant for leave, pursuant to s. 6(2) of *The Judicial Review Procedure Act, 1971 (Ont.), c. 48*, to bring an application for an order in the nature of mandamus, directing the respondent City and its building inspector to issue a building permit for a 13-storey, 136 unit apartment building to be built on certain land in the city of London according to certain plans and specifications filed with the respondent. The order was made by Galligan J. in the terms requested, but was set aside on appeal to the Divisional Court of the Supreme Court of Ontario. Leave was given by the Ontario Court of Appeal for an appeal to it on a single question of law, framed as follows:

Is section 4 of By-law 306(bc)-504 of the Corporation of the City of London invalid for the reason that it permits discrimination or spot-zoning?

The Ontario Court of Appeal answered this question in the negative and dismissed the appellant's appeal. The issue before that Court is now before this Court, as of right, under s. 36 of the *Supreme Court Act, R.S.C. 1970, c. S-19*.

The application for the building permit was made on June 16, 1972. The use of the land in respect of which the permit was sought, was governed by the City's general zoning by-law 306-480, passed on September 6, 1966, as amended by by-law 306(b)-529 passed on September 19, 1966, and as amended further by by-law 306(bc)-504, passed on November 3, 1970. All these by-laws were approved by the Ontario Municipal Board which was a condition of their effectiveness. The land was situated in an area zoned "multi-family residence", and

D. L. Laidlaw, c.r., et R. G. Slaght, pour l'appelante.

B. J. MacKinnon, c.r., et R. D. Peck, pour les intimés.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE EN CHEF—Cette affaire a sa source dans une demande qu'a faite l'appelante, conformément au par. (2) de l'art. 6 de la loi dite *The Judicial Review Procedure Act, 1971 (Ont.), c. 48*, d'être autorisée à demander que soit rendue une ordonnance de la nature d'un *mandamus*, prescrivant à la Ville intimée et à son inspecteur des bâtiments de délivrer un permis de construction en vue de l'érection d'un immeuble de 12 étages et 136 appartements sur un certain terrain dans la ville de London conformément à des plans et devis remis à l'intimée. L'ordonnance fut rendue par M. le Juge Galligan dans les termes demandés, mais elle fut infirmée sur appel interjeté à la *Divisional Court* de la Cour suprême de l'Ontario. La Cour d'appel de l'Ontario a donné l'autorisation d'appeler sur une seule question de droit, exprimée dans les termes suivants:

[TRADUCTION] L'article 4 du Règlement 306(bc)-504 de la Corporation municipale de London est-il invalide pour le motif qu'il permet la discrimination ou le zonage par parcelle?

La Cour d'appel de l'Ontario a répondu à cette question négativement et a rejeté le pourvoi de l'appelante. La question qui était devant la Cour d'appel est maintenant soumise à cette Cour, de plein droit, en vertu de l'art. 36 de la *Loi sur la Cour suprême, S.R.C. 1970, c. S-19*.

La demande de permis de construction avait été faite le 16 juin 1972. L'utilisation du terrain à l'égard duquel le permis fut demandé était régie par le règlement municipal général de zonage 306-480 adopté le 6 septembre 1966, modifié par le règlement 306(b)-529 adopté le 19 septembre 1966, et modifié de nouveau par le règlement 306(bc)-504 adopté le 3 novembre 1970. Tous ces règlements furent approuvés par la commission municipale de l'Ontario, ce qui est une condition de leur applicabilité. Le terrain est situé dans un secteur désigné zone

among the permitted uses of land in this zone under s. 6(d) (ii) of by-law 306-480 was that of "apartment building containing six or more dwelling units provided such apartment building comply with all the regulations governing all apartment buildings and provided also that such apartment building comply with the regulations contained in section 11(c). 1". (S. 6(d)(i) permitted, without any included qualification, apartment buildings containing a maximum of five (5) dwelling units.) Under s. 1(ab) of the by-law "apartment building" was defined to mean a building originally constructed to contain three or more dwelling units. Section 11(c). 1 fixed the distance of apartment buildings from property lines and from the centre line of any original road allowance. Section 11(c) of the by-law prescribed height, site and area limitations in respect of buildings in the multi-family residence zone.

By-law 306(b)-529, in amendment of by-law 306-480, recited that it was passed to provide for "Holding Regulations governing the erection of buildings containing six or more dwelling units". It added s. 11(c).1(a) to by-law 306-480 under the heading "Holding Regulation", the effect of which was to forbid erection of any building until by-law 306-480 was amended to include a zoning map regulating the permitted development of such building, the zoning map to include, *inter alia*, certain area details. This added provision was repealed however by by-law 306(bc)-504 which also repealed s. 11(c).1, and as well repealed the height limitation of 80 feet for apartment buildings which had been part of by-law 306-480. By-law 306(b)-529 is hence immaterial to the issue in the present case which involves only by-law 306-480 as amended by by-law 306(bc)-504. If it has any relevance at all, it is in not negating any of the permitted uses under by-law 306-480.

réservée aux «résidences multifamiliales», et parmi les utilisations de terrain permises dans cette zone par l'art. 6d), sous-al. (ii), du règlement 306-480 on trouvait celle-ci: [TRADUCTION] «immeuble d'appartements de six logements ou plus pourvu que cet immeuble soit conforme à toutes les règles applicables à l'ensemble des immeubles d'appartements et pourvu aussi que cet immeuble d'appartements soit conforme aux règles contenues dans l'art. 11c).1». (L'art. 6d), sous-al. (i), permettait, sans réserve incluse, des immeubles d'appartements d'au plus cinq (5) logements.) A l'al. ab) de l'art. 1 du règlement, «immeuble d'appartements» est défini comme signifiant un immeuble construit à l'origine pour contenir trois logements ou plus. L'art. 11c).1 fixait la distance qui doit séparer les immeubles d'appartements des lignes de bornage et de la ligne médiane d'un droit de passage primitif. L'art. 11c) du règlement prescrit des restrictions de hauteur, d'emplacement et de secteur à l'égard d'immeubles dans la zone de résidences multifamiliales.

Le règlement 306(b)-529, aux fins de modifier le règlement 306-480, expose qu'il est adopté afin de décréter des «règles conservatoires régissant l'érection d'immeubles de six logements ou plus». Il ajoute au règlement 306-480, sous la rubrique «Règle conservatoire», l'art. 11c).1a), une disposition dont l'effet est d'interdire l'érection de tout immeuble tant que le règlement 306(bc)-504, qui abroge aussi l'art. 11c).1, et qui abroge également la limite de hauteur de 80 pieds visant les immeubles d'appartements, laquelle faisait partie du règlement 306-480. Le règlement 306(b)-529 est donc sans importance en ce qui concerne la question en litige dans la présente affaire, qui ne porte que sur le règlement 306-480 tel que modifié par le règlement 306(bc)-504. Si tant est qu'il soit pertinent, c'est en ne déniaut aucune des utilisations permises par le règlement 306-480.

By-law 306(bc)-504, in addition to repealing s. 11(c).1 and s. 11(c).1(a) and removing the height limitation on apartment buildings (which it did by ss. 5 and 3 respectively), also amended by s. 1 the permitted use provisions of s. 6(d) of by-law 306-480, substituting for the two classes of apartment buildings theretofore permitted under s. 6(d)(i) and (ii) the single class "apartment building". The definition, already referred to, in s. 1(ab) of by-law 306-480 remained untouched. Section 4 of amending by-law 306(bc)-504 was as follows:

4. Section 11 is amended by inserting immediately under the heading "Area and Height Regulations", the following:

"11. *Holding Regulation*: Notwithstanding any other provisions of this by-law to the contrary, no building or structure may be converted or erected to contain three or more dwelling units until this by-law has been amended to contain appropriate schedules and appendices defining the area and illustrating the permitted building areas, parking areas, useable open space areas, and external design, together with regulations governing the size, floor area, character, and use of such building or structure."

The preamble to this amending by-law recited that it was expedient "to amend the regulations and to extend the holding regulations governing the conversion and/or erection of buildings containing six or more dwelling units to the conversion and/or erection of buildings containing three or more dwelling units".

The building permit for which the appellant applied as agent for the owner of the land on which the appellant proposed to put up a 13-storey 136 unit apartment building was refused because, to quote from an affidavit of the City of London Zoning Administrator, "there is no application on file with the office of the Planning Commissioner . . . for an amendment to by-law number C.P. 306-480 as amended by by-law C.P. 306(bc)-504 to permit the

Le règlement 306(bc)-504, en plus d'abroger l'art. 11(c).1 et l'art. 11(c).1(a) et d'enlever la restriction touchant la hauteur des immeubles d'appartements (ce qu'il a fait par les art. 5 et 3 respectivement), a aussi modifié, par l'art. 1, les dispositions visant l'utilisation permise contenues dans l'art. 6(d) du règlement 306-480, substituant pour les deux classes d'immeubles d'appartements jusque-là permises en vertu de l'art. 6(d), sous-al. (i) et (ii), la catégorie unique: «immeuble d'appartements». La définition, dont il a déjà été question, contenue dans l'art. 1(ab) du règlement 306-480, demeure inchangée. L'article 4 du règlement modificateur 306(bc)-504 est le suivant:

[TRADUCTION] 4. L'article 11 est modifié par l'insertion, juste en-dessous du titre «Règles visant les secteurs et la hauteur», de ce qui suit:

«11. *Règle conservatoire*: Nonobstant toutes autres dispositions du présent règlement à l'effet contraire, aucun bâtiment ni aucune construction ne peut être transformé ou érigé en vue de contenir trois logements ou plus tant que le présent règlement n'aura pas été modifié par l'adjonction d'annexes et d'appendices appropriés définissant le secteur et illustrant les secteurs permis de construction, de stationnement, de surface libre utilisable, ainsi que l'architecture permise, assortis de règles régissant la dimension, l'aire de plancher, les traits distinctifs et l'utilisation du bâtiment ou de la construction».

Le préambule de ce règlement modificateur expose qu'il convient «de modifier les règlements et d'étendre à la transformation et (ou) l'érection de bâtiments de trois logements ou plus les règles conservatoires régissant la transformation et (ou) l'érection de bâtiments de six logements ou plus».

Le permis de construction demandé par l'appelante en sa qualité de mandataire du propriétaire du terrain sur lequel l'appelante projette de construire un immeuble d'appartements de 12 étages et de 136 logements a été refusé parce que, pour reprendre les termes d'une déclaration sous serment de l'administrateur du zonage de la Ville de London, [TRADUCTION] «il n'y a pas de demande dans les dossiers du bureau du commissaire à l'urbanisme . . . à l'effet de modi-

erection of a 136 unit development on the subject site . . . as required by s. 11 thereof". In effect, the appellant was told that it could not get a permit unless it obtained an amendment to the existing zoning by-law to permit the development it sought in this particular case. This view of the situation was emphasized by counsel for the respondent City who pointed to s. 35(22) of *The Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 349, which reads as follows:

(22) Where an application to the council for an amendment to a by-law passed under this section or a predecessor of this section, or any by-law deemed to be consistent with this section by subsection 3 of section 13 of *The Municipal Amendment Act*, 1941, is refused or the council refuses or neglects to make a decision thereon within one month after the receipt by the clerk of the application, the applicant may appeal to the Municipal Board and the Municipal Board shall hear the appeal and dismiss the same or direct that the by-law be amended in accordance with its order.

This submission of the respondent's counsel puts in focus the contentions of the appellant which were that (1) by-law 306(bc)-504 did not repeal but reaffirmed the permitted use of land in a multi-family residence zone for apartment buildings; (2) it did not affect the pre-existing controls which remained in force, apart from the provisions repealed by ss. 3 and 5 of by-law 306(bc)-504; (3) however, it superimposed upon the permitted use and controls in the general zoning by-law a requirement of another by-law that would individualize the requirements for a particular development beyond those already generally provided, although the development was for a permitted use.

It was common ground between counsel that it was open to the municipality to freeze development and even to require individual by-laws in respect of developments on different

fier le règlement portant le numéro C.P. 306-480, modifié par le règlement C.P. 306(bc)-504, en vue de permettre l'érection d'un immeuble de 136 unités sur l'emplacement en question . . . comme l'exige l'art. 11 dudit règlement». En somme, on dit à l'appelante qu'elle ne peut obtenir de permis à moins qu'elle obtienne une modification du règlement de zonage en vigueur autorisant l'aménagement qu'elle envisage en l'espèce. Cette façon de voir la situation a été soulignée par l'avocat de la Ville intimée, qui a cité le par. 22 de l'art. 35 du *Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 349, qui se lit comme suit:

[TRADUCTION] (22) Lorsqu'est refusée une demande faite au conseil pour la modification d'un règlement adopté sous le régime du présent article ou d'un article qui l'a précédé, ou d'un règlement réputé être compatible avec le présent article par le paragraphe 3 de l'article 13 de *The Municipal Amendment Act*, 1941, ou lorsque le conseil refuse ou néglige de rendre une décision à ce sujet dans le mois qui suit la réception de la demande par le greffier, le requérant peut interjeter appel à la commission municipale et la commission municipale est tenue d'entendre l'appel et de le rejeter ou d'ordonner que le règlement soit modifié conformément à son ordonnance.

Cette prétention de l'avocat de l'intimée met en lumière les allégations de l'appelante, à savoir que (1) le règlement 306(bc)-504 a non pas abrogé mais confirmé, à l'égard des zones de résidences multifamiliales, l'utilisation permise de terrain à des fins d'immeubles d'appartements; (2) qu'il n'a pas porté atteinte aux contrôles préexistants, qui sont demeurés en vigueur, mises à part les dispositions abrogées par les art. 3 et 5 du règlement 306(bc)-504; (3) que, toutefois, il superpose à l'utilisation permise et aux contrôles prévus dans le règlement général de zonage l'exigence d'un autre règlement, qui aura pour effet d'individualiser au delà des conditions déjà prévues de façon générale les conditions d'un aménagement déterminé, bien que l'aménagement soit destiné à une utilisation permise.

Il a été reconnu de part et d'autre par les avocats que la municipalité est libre de geler l'aménagement et même d'exiger des règlements particuliers quant à des aménagements sur des

parcels of land. They differed sharply, however, on whether these objects could be achieved through the method adopted by the respondent in the present case. Counsel for the respondent contended that by-law 306(bc)-504 amounted to a general freeze on development, but that could only be as to apartment buildings because s.4 of this by-law (enacting a new para. 11 to s. 11 of by-law 306-480) did not freeze developments where less than three dwelling units were involved. The Court of Appeal viewed the situation as one where the municipality had validly exercised the power conferred upon it by s. 35(1) of *The Planning Act* to prohibit the use of land except for the purpose of two family dwelling units. The appellant's view of the matter is, however, that there was no explicit definition of or limitation to two family dwelling units but rather an affirmation of permitted use for apartment buildings (under s. 1 of by-law 306(bc)-504) and then an attempt by s. 4 to reserve municipal discretion as to the appropriateness of any individual development of land for such a permitted use.

If use for apartment buildings was prohibited while there was a permitted use of the land for two family residences, that would conclude the present case against the appellant. It appears, therefore, that the issue herein comes down to the way in which the respondent City effected its freeze on development of land for apartment buildings. Had it proceeded directly to permit only two-family residences, it could not be argued that the City was superimposing upon a permitted use of the land for apartment buildings (with its attendant regulations and controls) an additional requirement of an amending by-law to support a permit in an individual case; there would have been no such permitted use. Instead, the City proceeded somewhat indirectly. Its draftsman could well have stopped, in s. 4 of by-law 306(bc)-504, with the words "Notwithstanding any other provisions of this by-law

parcelles de terrain différentes. Ils sont nettement en désaccord, cependant, sur la question de savoir si on peut atteindre ces fins au moyen de la méthode qu'a adoptée l'intimée en l'espèce. L'avocat de l'intimée a soutenu que le règlement 306(bc)-504 équivaut à un gel général de l'aménagement, mais que cela ne peut s'appliquer qu'aux immeubles d'appartements parce que l'art. 4 de ce règlement (édicte un nouveau par. 11 de l'art. 11 du règlement 306-480) ne gèle pas d'aménagements dans le cas d'immeubles de moins de trois logements. La Cour d'appel a considéré la situation comme une situation où la municipalité avait validement exercé le pouvoir que lui confère le par. (1) de l'art. 35 du *Planning Act* d'interdire l'utilisation de terrains excepté pour les habitations à deux logements familiaux. Le point de vue de l'appelante sur ce point est, cependant, qu'il n'y a pas définition expresse d'habitations à deux logements familiaux ni restriction expresse à semblables habitations, mais plutôt qu'il y a confirmation d'utilisation permise à fins d'immeubles d'appartements (en vertu de l'art. 1 du règlement 306(bc)-504) et puis tentative, au moyen de l'art. 4, de réserver à la municipalité sa discrétion quant au caractère approprié de tout aménagement privé destiné à cette utilisation permise.

Si on avait interdit l'utilisation à fins d'immeubles d'appartements tout en permettant l'utilisation du terrain pour résidences à deux familles, l'appelante ne pourrait avoir gain de cause. Il semble, cependant, que le litige porte seulement sur la façon dont la Ville intimée s'y est prise pour geler l'aménagement à fins d'immeubles d'appartements. Si elle avait agi directement et permis uniquement les résidences à deux familles, on ne pourrait pas soutenir que la Ville superpose à une utilisation permise du terrain à fins d'immeubles d'appartements (assortie de règles et contrôles pertinents) L'exigence additionnelle d'un règlement modificateur justifiant la délivrance d'un permis dans un cas précis; il n'y aurait pas eu semblable utilisation permise. Au lieu de cela, la Ville a procédé de façon quelque peu indirecte. Son rédacteur aurait pu fort bien terminer son libellé, dans

to the contrary, no building or structure may be converted or erected to contain three or more dwelling units", but did not do so. Because he did not do so and went on to speak of the requirement of an amending by-law with appropriate schedules and appendices respecting various types of controls, it is contended that there is a fatal defect, having regard to the affirmation of apartment buildings as a permitted use of land in the zone. It was also submitted in support of this contention that the by-law had already provided for two-family residences in another zone.

Reliance was placed by the appellant on two lines of cases, represented by *Toronto v. Mandelbaum*³ and by *Verdun v. Sun Oil Co. Ltd.*⁴ *Toronto v. Mandelbaum* stands for the proposition that a municipal council cannot by by-law establish a prohibitory regime in respect of specified trades and yet retain discretionary authority in individual cases to license the carrying on of any of the trades. This conclusion depended, however, on the authorizing provincial legislation and on the scope of the power which it granted to municipal councils. *The Planning Act*, in the present case, empowers municipalities to limit, even severely, permitted uses of land; and were it not for the statutory right given to owners to seek special relief under s. 35(22) they would have no recourse against the sterilization of their use of their land against any but the permitted uses. The attempted analogy between the present case and *Toronto v. Mandelbaum* is on the premise that here as there the municipality has purported to reserve an individual discretion, with its risk of differentiating treatment. This analogy breaks down, however, if the present case is one where use for apartment buildings is a prohibited use by virtue of s. 4 of by-law 306(bc)-504. Spot zoning in such circumstances is not prohibited, and there is the right to resort to the Municipal

l'art. 4 du règlement 306(bc)-504, avec les mots «Nonobstant toutes autres dispositions du présent règlement à l'effet contraire, aucun bâtiment ni aucune construction ne peut être transformé ou érigé en vue de contenir trois logements ou plus», mais il ne l'a pas fait. Parce qu'il ne l'a pas fait et qu'il a continué en parlant de la nécessité d'un règlement modificateur assorti d'annexes et appendices appropriés visant divers genres de contrôles, on prétend qu'il existe une lacune fatale, eu égard à la confirmation des immeubles d'appartements comme usage permis dans la zone. A l'appui de cette prétention, on soutient aussi que le règlement prévoyait déjà la création de résidences à deux familles dans une autre zone.

L'appelante a invoqué deux séries d'arrêts, représentées par les arrêts *Toronto v. Mandelbaum*³ et *Verdun c. Sun Oil Co. Ltd.*⁴ L'arrêt *Toronto v. Mandelbaum* appuie la thèse selon laquelle un conseil municipal ne peut pas, par règlement, établir un régime de prohibition à l'égard de commerces spécifiés et en même temps conserver dans des cas particuliers le pouvoir discrétionnaire d'accorder des permis d'exploitation de ces commerces. Cette conclusion de l'arrêt dépendait toutefois du texte législatif provincial habilitant et de l'étendue du pouvoir que ce texte octroyait aux conseils municipaux. *The Planning Act*, en l'espèce présente, donne aux municipalités le pouvoir de restreindre, même durement, les utilisations permises de terrain; et n'était le droit statutaire donné aux propriétaires de chercher à obtenir un redressement spécial en vertu du par. (22) de l'art. 35, ceux-ci n'auraient pas de recours contre la stérilisation, contre toute utilisation autre que les utilisations permises, de leur utilisation des terrains qu'ils possèdent. L'analogie qu'on a voulu établir entre l'affaire qui est devant nous et l'affaire *Toronto v. Mandelbaum* part du principe que tant dans l'affaire qui nous occupe que dans l'affaire *Toronto* la municipalité a prétendu se réserver une discrétion d'ordre individuel, assortie du danger d'application

³ [1932] O.R. 552.

⁴ [1952] 1 S.C.R. 222.

³ [1932] O.R. 552.

⁴ [1952] 1 R.C.S. 222.

Board under s. 35(22) for relief if it is refused by the municipality.

Verdun v. Sun Oil Co. Ltd. was a case where a municipality, having enacted a regulatory by-law setting out the requirements to be met by an applicant wishing to use property for a gasoline station, reserved in the by-law a discretion in the Municipal Council to deny permission notwithstanding compliance with all prescribed requirements. This Court held that the municipality could not validly transform a delegated authority to regulate by by-law into an administrative and discretionary power which stood above the prescribed regulations. This decision might be applicable here if s. 4 of by-law 306(bc)-504 is to be read as reserving to the municipality an overriding authority to require any owner of land, desiring to put it to a permitted use in accordance with applicable standards and controls, to satisfy other *ad hoc* requirements which the municipality might fashion in the particular case. The key to this view of the matter resides in there being a permitted use of the land for apartment buildings.

I would not read s. 4 of by-law 306(bc)-504 in this way because I am not prepared to decide this appeal on the basis of elegance or inelegance of draftsmanship. The policy pursued by the respondent City is clear enough, and that it was open to it to adopt that policy is beyond question. The fact that it might have done what it did more crisply does not mean that the substance of its freeze policy is in any doubt under the amendments to its general zoning by-law 306-480. I would give effect to that

différente que cela comporte. L'analogie ne tient cependant plus s'il s'agit en l'espèce présente d'un cas où l'utilisation à des fins d'immeubles d'appartements est une utilisation qui se trouve interdite de par l'art. 4 du règlement 306(bc)-504. Le zonage par parcelle en semblables circonstances n'est pas interdit, et on a le droit de recourir à la Commission des Affaires municipales en vertu du par. 22 de l'art. 35 s'il est refusé par la municipalité.

L'affaire *Verdun c. Sun Oil Co. Ltd.* était une affaire dans laquelle une municipalité, ayant adopté un règlement de contrôle énonçant les conditions à remplir par un requérant qui veut utiliser une propriété comme poste d'essence, avait réservé au Conseil municipal, dans le règlement, un pouvoir discrétionnaire de refuser la permission même si le requérant remplissait toutes les conditions prescrites. Cette Cour a statué que la municipalité ne pouvait valablement transformer le pouvoir délégué de réglementer par règlement municipal en un pouvoir administratif et discrétionnaire se situant au-dessus des règles prescrites. Cette décision pourrait être applicable ici s'il faut interpréter l'art. 4 du règlement 306(bc)-504 comme réservant à la municipalité un pouvoir prépondérant d'obliger un propriétaire, qui veut consacrer son terrain à une utilisation permise conformément aux normes et contrôles applicables, à remplir les autres conditions *ad hoc* que la municipalité pourrait fixer dans son cas. La clef de cette façon de voir la question réside dans l'existence d'une utilisation permise du terrain à des fins d'immeubles d'appartements.

Je n'interprétera pas l'art. 4 du règlement 306(bc)-504 dans un tel sens parce que je ne suis pas disposé à régler le pourvoi d'après l'élégance ou l'inélégance de la rédaction d'un texte. La politique poursuivie par la Ville intimée est suffisamment claire, et on ne saurait aucunement mettre en question la liberté qu'elle a de l'adopter. Le fait qu'elle aurait pu faire plus nettement ce qu'elle a fait ne signifie pas que la substance de sa politique de gel est en doute sous le régime des modifications apportées à

substance, and accordingly I would dismiss this appeal with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: McCarthy & McCarthy, Toronto.

Solicitors for the respondents: MacKinnon, McTaggart, Toronto.

son règlement général de zonage 306-480. Je suis d'avis de donner effet à cette substance, et par conséquent de rejeter le pourvoi avec dépens.

Appel rejeté avec dépens.

Procureurs de l'appelante: McCarthy & McCarthy, Toronto.

Procureurs des intimés: MacKinnon, McTaggart, Toronto.