

Soo Mill & Lumber Company Limited
Appellant;

and

The Corporation of the City of Sault Ste-Marie *Respondent.*

1974: February 15, 18; 1974: May 27.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Municipal Corporations — Planning — Zoning By-law—Temporary “holding category”—The Planning Act, R.S.O. 1970, c. 349, ss. 1(h), 35(1), 35(22)—The Municipal Act, R.S.O. 1970, c. 284, s. 241(2).

The appellant held eight consecutively numbered lots on a plan of subdivision, which were zoned “residential” under the official plan. The permitted uses for the designation normally would have included triplex dwellings, apartment dwellings and multiple attached dwellings, however, notwithstanding the zoning, the property had not been considered ready for development and the suffix “H” had been added to the zoned designation, the result of which was to place the land in a “holding category”. As the property had, by reason of size, nature and location, no practical use save as the site of multiple-family residences the effect of the zoning by-law was to freeze development of the property and to sterilise it in terms of present use. The trial Judge held s. 40 of the by-law was *ultra vires* since it involved a temporary zoning or development freeze for which there was no statutory authority. The Court of Appeal disagreed and held in addition that s. 40 was not prohibitory even though in practical terms it prevented any meaningful use of the land.

Held: The appeal should be dismissed with costs.

Per Laskin C.J. and Judson, Ritchie and Dickson JJ.: Planning policies reflected in an “official plan” (as defined in s. 1 (h)) of the *The Planning Act*, R.S.O. 1970, c 349 and by-laws implementing such plan are to be liberally construed. The appellants’ assertion of invalidity on the grounds that the by-law was prohibitory of the use of the land fails because a freeze on development following the precepts of an

Soo Mill & Lumber Company Limited
Appelante;

et

La Corporation de la Ville de Sault Ste-Marie *Intimée.*

1974: les 15 et 18 février; 1974: le 27 mai.

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

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

Municipalités—Urbanisme—Zonage temporaire—«Catégorie réservée»—The Planning Act, R.S.O. 1970, c. 349, art. 1 h), 35(1), 35(22)—The Municipal Act, R.S.O. 1970, c. 284, art. 241(2).

L’appelante détenait huit lots numérotés consécutivement sur un plan de subdivision, lesquels étaient désignés «résidentiels» au plan officiel. Les utilisations permises pour la désignation auraient normalement compris les habitations de trois logements, les immeubles d’appartements et les habitations multifamiliales jumelées; cependant, nonobstant le zonage, la propriété n’avait pas été considérée prête à être aménagée et le suffixe «H» avait été ajouté à la désignation zonale, ce qui avait pour résultat de placer le terrain dans une «catégorie réservée». Comme la propriété était, en raison de sa dimension, de sa nature et de son emplacement, inutilisable sur le plan pratique sauf comme emplacement de résidences multifamiliales, le règlement de zonage a eu pour effet d’en geler l’aménagement et de la stériliser quant à une utilisation actuelle. Le juge de première instance a statué que l’art. 40 du règlement était *ultra vires* étant donné que cette disposition créait un zonage ou gel temporaire qu’aucun pouvoir statuaire n’autorisait. Le Cour d’appel a différé d’opinion et statué en outre que l’art. 40 n’était pas prohibitif même si, en pratique, il empêchait toute utilisation profitable du terrain.

Arrêt: Le pourvoi doit être rejeté avec dépens.

Le Juge en chef Laskin et les Juges Judson, Ritchie et Dickson: Les politiques que traduit un «plan officiel» (tel que défini à l’art. 1, al. h) du *Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 349) doivent recevoir une interprétation large, de même que les règlements d’application. La prétention de l’appelante selon laquelle il y a invalidité pour le motif que le règlement interdit d’utiliser le terrain doit être rejeté parce que le fait de

official plan and an implementing zoning by-law does not offend s. 35(1) of *The Planning Act* when agricultural and related uses and pre-existing uses are permitted. There was no bad faith and it was open to the respondent City in exercise of its discretion to freeze development. It is not legally objectionable that the removal of the land from its "holding category" may have to be prompted by an application for a development conforming to the official plan. The enactment in the by-law of provisions envisaging possible changes does not fetter future legislative discretion either as to continuation, amendment or repeal.

Per Pigeon J.: Section 35(22) of *The Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 349, indicates an intention to authorize discriminatory prohibition of the use of land, in the exercise of s. 35(1), by providing for relief by way of appeal to the Municipal Board.

[*Sanbay Developments Ltd. v. City of London*, [1975] 1 S.C.R. 485 referred to]

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario¹ allowing an appeal from a judgment of O'Driscoll J. Appeal dismissed with costs.

G. E. Julian, and *J. F. Kelleher*, for the appellant.

R. J. Rolls, Q.C., and *L. P. D. Staples*, for the respondent.

The judgment of Laskin C.J. and Judson, Ritchie and Dickson JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—The issue in this appeal is the validity of s.40, as amended, of Zoning By-law 4500 of the City of Sault Ste. Marie, passed on October 21, 1968, in implementation of an Official Plan of even date adopted by the City. This plan, replacing an earlier one, provided, *inter alia*, as follows:

Zoning By-Law

The implementing Zoning By-law will translate the intent and policies of The Official Plan into appropriate legal regulations applicable to land and land uses in the entire Planning Area.

geler l'aménagement conformément aux préceptes d'un plan officiel et d'adopter un règlement pour le mettre en œuvre n'enfreint pas le par. (1) de l'art. 35 du *Planning Act* lorsque des utilisations agricoles et connexes ainsi que des utilisations préexistantes sont permises. Il n'y a pas eu mauvaise foi et la municipalité intimée avait discrétion pour geler l'aménagement. On ne peut s'opposer en droit à ce que le retrait du terrain de la «catégorie réservée» doive être provoqué par une demande d'approbation d'un projet d'aménagement conforme au plan officiel. Adopter dans le règlement des dispositions qui envisagent des changements possibles ne restreint pas le pouvoir de légiférer à l'avenir sur la continuation, la modification ou l'abrogation.

Le Juge Pigeon: En accordant pour des cas particuliers le droit d'interjeter appel à la commission municipale, le par. 22 de l'art. 35 du *Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 349, indique l'intention d'autoriser, dans l'exercice des pouvoirs du par. (1) de l'art. 35, des interdictions discriminatoires dans l'usage du sol.

[Arrêt mentionné: *Sanbay Developments Ltd. c. la Ville de London*, [1975] 1 R.C.S. 485]

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario¹ accueillant un appel d'un jugement du Juge O'Driscoll. Pourvoi rejeté avec dépens.

G. E. Julian et *J. F. Kelleher*, pour l'appelante.

R. J. Rolls, c.r. et *L. P. D. Staples*, pour l'intimée.

Le jugement du Juge en chef Laskin et des Juges Judson, Ritchie et Dickson a été rendu par

LE JUGE EN CHEF—Le pourvoi met en cause la validité de l'art. 40, modifié, du Règlement de zonage n° 4500 de la Ville de Sault Ste. Marie, adopté le 21 octobre 1968 pour mettre en œuvre un Plan officiel adopté le même jour par la Ville. Ce plan, qui en remplace un plus ancien, prévoit, entre autres choses, ce qui suit:

Règlement de zonage

Le règlement de mise en œuvre traduira l'intention et les politiques du Plan officiel par des règles appropriées qui seront applicables aux terrains et aux utilisations de terrain dans toute la superficie ou région que représente le Plan.

¹ [1973] 2 O.R. 110.

¹ [1973] 2 O.R. 110.

Certain Areas designated for specific land uses on the Official Plan may be zoned otherwise under a "holding Category" in order to delay their development for their designated use until they appear to be ready for such development and until the standards appropriate to the designated use can be satisfied. Under the "holding category" the lands may be zoned for agricultural use, for parks or recreational use, for open space uses, for other temporary uses, for existing uses (preferably with a restriction prohibiting all enlargement) or for their designated use with a suffix "H" to indicate a temporary holding status. Prior to zoning lands under a holding category the municipality shall be satisfied that the use permitted by such zoning will not exert any adverse effect upon any adjacent existing use, will not jeopardize the future development of the land in conformity with the official plan designation and that all services deemed necessary are provided. When Council receives application for a development project which is deemed suitable by Council and which is in accordance with the designation and policies of the official plan, the holding category may be removed from the implementing by-law by an amending by-law without any need for an amendment to the plan.

Section 40 of the By-law in its original form, so far as relevant, was in these words:

Notwithstanding any other provisions of this by-law, if any zone symbol shown on a zoning map is followed by the suffix "H", while the said zone symbol indicates a proposed future zone designation for the lands in the zone so marked, no person shall use land in such zone or erect or use buildings thereon for any purpose except the following:

- .1 Any use being carried on on such land or in a building thereon on the day of the passing of this by-law,
- .2 cultivation of land,
- .3 production of field crops,
- .4 truck, flower and market gardening,
- .5 grazing for horses, cattle and sheep,
- .6 temporary stand for the sale of farm produce produced on the premises,
- .7 home occupation,
- .8 accessory use. . . .

Certains secteurs désignés pour des utilisations spécifiques de terrain sur le Plan officiel pourront être zonés autrement comme faisant partie d'une catégorie dite «catégorie réservée», et ainsi voir leur aménagement pour utilisation désignée différé jusqu'à ce qu'ils paraissent être prêts pour un tel aménagement et jusqu'à ce que l'on puisse répondre aux normes appropriées à l'utilisation désignée. Sous le régime «catégorie réservée», les terrains peuvent être zonés pour utilisation agricole, de parc ou de loisirs, pour des utilisations d'espace libre, pour d'autres utilisations temporaires, pour des utilisations existantes (de préférence avec une restriction interdisant tout agrandissement) ou pour leur utilisation désignée accompagnée du suffixe «H» pour indiquer la réserve temporaire. Avant de zoner des terrains faisant partie d'une «catégorie réservée», la municipalité devra s'assurer que l'utilisation permise par ce zonage ne portera pas atteinte à d'autres utilisations adjacentes existantes, ne compromettra pas l'aménagement futur du terrain conformément à la désignation du Plan officiel, et s'assurer que tous les services réputés essentiels sont fournis. Lorsque le Conseil reçoit une demande visant un projet d'aménagement que le Conseil juge convenable et conforme à la désignation et aux politiques du Plan officiel, la «catégorie réservée» peut être retranchée du règlement de mise en œuvre au moyen d'un règlement modificateur sans qu'il soit nécessaire de modifier le plan.

L'article 40 du règlement était, dans son libellé initial, rédigé dans les termes suivants, dans la mesure où cela est pertinent:

[TRADUCTION] Nonobstant toutes autres dispositions du présent règlement, si un symbole zonal sur une carte de zonage est suivi du suffixe «-H», tant que ledit symbole zonal indique une désignation zonale future proposée pour les terrains compris dans la zone ainsi marquée, nul ne doit utiliser du terrain dans semblable zone ou y ériger ou utiliser des bâtiments, pour quelque fin que ce soit, si ce n'est pour les fins suivantes:

- .1 Toute utilisation en cours dudit terrain ou d'un bâtiment y érigé, le jour de l'adoption du présent règlement,
- .2 agriculture,
- .3 grande culture,
- .4 culture maraîchère et florale, pour le marché
- .5 pâturage des chevaux, du bétail ou des moutons,
- .6 étal temporaire pour la vente de produits de ferme produits sur place,
- .7 occupation domestique,
- .8 utilisation accessoire. . . .

By-law 69-133 of June 2, 1969 amended s. 40 by, *inter alia*, deleting the words "while the said zone symbol indicates a proposed future zone designation for the lands in the zone so marked".

The appellant corporation is the owner of eight consecutively numbered lots on a plan of subdivision, being vacant land surrounded by multiple family residences to the north, single family residences to the west, a railway right of way to the south and by vacant land owned by the respondent City to the east. The appellant's property is designated "residential" under the Official Plan and is zoned R.M. 10H on Map No. 20 of By-law 4500. Permitted uses under the R.M. 10 category in s. 23 of By-law 4500 include triplex dwelling, apartment dwelling and multiple attached dwelling. Because the appellant's property was not considered ready for development when By-law 4500 was passed, the suffix "H" was added to its zone designation. In the result, the property, which by reason of its size, nature and location had no practical use save as a building site for multiple family residences, was sterilized in respect of any effective use. Admittedly, it could not be used for cultivation or for grazing or for any other of the limited permitted uses set out in s. 40 respecting land in a holding category.

An action challenging the validity of s. 40, as being beyond the respondent City's powers under what is now s. 35 of *The Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 349, was tried by O'Driscoll J. who concluded that the challenged provision created a temporary zoning or freeze for which there was no statutory authority. He came to this decision on a consideration of s. 40 in its original form, the amendment by By-law 69-133 not having been proved at the trial. However, when it was drawn to his attention by the City, he refused to change or vary his decision. He did not pass upon the question, argued

Le règlement 69-133 du 2 juin 1969 a modifié l'art. 40 par, entre autres choses, la suppression des mots «tant que ledit symbole zonal indique une désignation zonale future proposée pour les terrains compris dans la zone ainsi marquée».

La corporation appelante est propriétaire de huit lots numérotés consécutivement sur un plan de subdivision; ils constituent un terrain vacant entouré de résidences multifamiliales au nord, de résidences unifamiliales à l'ouest, d'une emprise de chemin de fer au sud et d'un terrain appartenant à la Ville intimée à l'est. La propriété de l'appelante est désignée «résidentielle» au Plan officiel et elle est zonée R.M. 10H sur la carte n° 20 du règlement 4500. Les utilisations permises dans la catégorie R.M. 10 à l'art. 23 du règlement 4500 comprennent les habitations de trois logements, les immeubles d'appartements et les habitations multifamiliales jumelées. Parce que la propriété de l'appelante n'était pas considérée prête à aménager lorsque fut adopté le règlement 4500, le suffixe «H» fut ajouté à sa désignation zonale. En conséquence, la propriété, qui en raison de sa dimension, de sa nature et de son emplacement était inutilisable sur le plan pratique sauf comme terrain à bâtir pour des résidences multifamiliales, est devenue stérile relativement à toute utilisation effective. De l'aveu général, elle ne peut servir à la culture ou aux pâturages ni à aucune des quelques utilisations permises énumérées à l'art. 40 à l'égard des terrains compris dans une «catégorie réservée».

Une action contestant la validité de l'art. 40, parce qu'il outrepassait les pouvoirs de la Ville en vertu de ce qui est maintenant l'art. 35 du *Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 349, a eu son aboutissement devant M. le Juge O'Driscoll qui a conclu que la disposition contestée crée un zonage ou gel temporaire qu'aucun pouvoir statutaire n'autorise. Il est arrivé à cette décision après étude de l'art. 40 dans son libellé initial, la modification apportée par le règlement 69-133 n'ayant pas été prouvée lors du procès. Toutefois, quand la Ville l'a portée à son attention, il a refusé de changer sa décision ou de la modifier.

strongly in this Court and which was considered by the Ontario Court of Appeal, namely, that s. 40 was invalid as in effect prohibitory and hence offensive to s. 35 (1) of *The Planning Act* which authorizes the passing of by-laws "for prohibiting the use of land, for or except for such purposes as may be set out in the by-law".

The Ontario Court of Appeal, in reasons delivered by Jessup J. A., rejected the ground upon which O'Driscoll J. proceeded and held, in addition, that s. 40 was not prohibitory even though the practical effect upon the appellant was to foreclose any meaningful use of its land. The learned judge in the Court of Appeal met the submission of unreasonableness (flowing from the sterilization of practical use) by invoking s. 241(2) of *The Municipal Act*, R.S.O. 1970, c. 284 (which forbids Courts to invalidate by-laws passed under that Act on the ground of unreasonableness) and adapting it by way of judicial policy to planning or zoning by-laws.

In this Court, the appellant pressed three points: first, that s. 40 amounted to a prohibition of land use and, in that light, was discriminatory against the appellant; second, that since it envisaged its ultimate repeal as provided by the Official Plan, it necessarily involved a commitment by the respondent to remove the suffix "H" and it was beyond the powers of a municipal council to bind itself to such future action; and, third, s. 40 amounted to zoning by permit rather than through a by-law setting out permitted uses as required by s. 35(1) of *The Planning Act*. Before dealing with these submissions, it is germane to point out that all three are related attacks upon zoning schemes which look to controlled development and resort to holding categories as a method of maintaining orderly growth through retention of power to tighten or relax, as social and economic circumstances indicate, the overall programme of development

Il ne s'est pas prononcé sur la question, plaidée avec vigueur en cette Cour et que la Cour d'appel de l'Ontario a examinée, savoir, que l'art. 40 est nul parce qu'il est prohibitif dans son résultat et partant contraire au par. (1) de l'art. 35 du *Planning Act* qui permet d'adopter des règlements [TRADUCTION] «en vue d'interdire l'utilisation de terrains pour, ou excepté pour, les fins qui peuvent être énumérées dans le règlement».

La Cour d'appel de l'Ontario, dans des motifs rédigés par M. le Juge Jessup, a rejeté le motif sur lequel M. le Juge O'Driscoll s'était fondé et a conclu, en outre, que l'art. 40 n'était pas prohibitif même s'il avait comme conséquence pratique pour l'appelante de l'empêcher d'utiliser profitablement son terrain. Le savant juge de la Cour d'appel a répondu à l'allégation de caractère déraisonnable (née de la stérilisation de toute utilisation pratique) en invoquant le par. (2) de l'art. 241 du *Municipal Act*, R.S.O. 1970, c. 284 (qui interdit aux tribunaux de déclarer nuls pour motifs de caractère déraisonnable des règlements adoptés en vertu de cette loi-là) et en l'adaptant par voie de ligne de conduite judiciaire aux règlements d'urbanisme et de zonage.

En cette Cour, l'appelante a soulevé trois points: premièrement, que l'art. 40 équivaut à une interdiction d'utiliser le terrain et, vu sous ce jour, est discriminatoire à l'égard de l'appelante; deuxièmement, que puisqu'il envisage son abrogation ultime comme le prévoit le Plan, il comporte nécessairement pour l'intimée l'engagement d'enlever le suffixe «H» et outrepassé les pouvoirs d'un conseil municipal de s'engager ainsi pour l'avenir; et, troisièmement, que l'art. 40 équivaut à un zonage par permis plutôt qu'au moyen d'un règlement qui énonce des utilisations permises comme l'exige le par. (1) de l'art. 35 du *Planning Act*. Avant de traiter de ces prétentions, il convient de signaler qu'elles sont toutes les trois des attaques reliées portées à l'encontre des programmes de zonage qui sont orientés vers l'aménagement contrôlé et qui ont recours à des «catégories réservées» comme moyen de maintenir une croissance ordonnée

portrayed in an Official Plan. The legal question whether such schemes comport with the words of *The Planning Act*, and especially with the straightforward words in s. 35, has given rise to a range of attacks upon them, such as those exhibited in this case and in the recent decision of this Court in *Sanbay Developments Ltd. v. City of London*².

I do not call upon any special or novel principle of interpretation in approaching *The Planning Act* from the viewpoint of giving effect to its purpose. Although the Act contains no directory preamble, the definition of "official plan" in s. 1(h) and the elaborate system of approvals and checks which are associated with the adoption of an Official Plan, indicate to me that planning policies reflected in such a Plan should be liberally construed as (in the words of s. 1(h)) "designed to secure the health, safety, convenience or welfare of the inhabitants of the area" in which the Plan operates. Implementing by-laws (which by s. 19 of the Act must be in conformity with the purposes of the Plan) are hence integrated with it and deserve similar liberal consideration.

The first and the third submissions of the appellant are related in their thrusts because they depend on conclusions that there are, for all practical purposes, no permitted uses, that this is impermissible, and that in such circumstances the holding category amounts to a discrimination against the appellant, leaving it in the position of seeking approval of a development on an individual basis. The fact is, as counsel for the respondent contended, that the removal of the suffix "H", as contemplated by the Official Plan, would leave the property zoned R.M. 10, and appellant would then be in the position of being able to proceed with a development under that category without the requirement of any further permit respecting

par la rétention du pouvoir de resserrer ou de relâcher, selon que les circonstances sociales et économiques l'indiquent, l'ensemble du programme d'aménagement que reflète un Plan officiel. La question juridique de savoir si de tels programmes s'accordent avec les termes du *Planning Act*, et particulièrement avec les termes sans détours de l'art. 35, a donné lieu à une gamme d'attaques contre eux, comme le font voir la présente cause et la récente décision de cette Cour dans l'affaire *Sanbay Developments Ltd. c. la Ville de London*².

Je ne fais appel à aucun principe spécial ou nouveau d'interprétation en abordant le *Planning Act* du point de vue de la mise à exécution de son objet. Bien que cette loi ne contienne pas de préambule, la définition de «plan officiel» à l'al. h) de l'art. 1 et le système compliqué des approbations et vérifications reliées à l'adoption d'un Plan officiel, m'indiquent que les politiques que traduit ce Plan doivent être interprétées largement comme (aux termes de l'al. h) de l'art. 1) [TRADUCTION] «conçues pour assurer la santé, la sécurité, le confort ou le bien-être des habitants de l'étendue» à laquelle le Plan s'applique. Les règlements de mise en œuvre (qui selon l'art. 19 de la loi doivent être conformes aux objets du Plan) sont par conséquent intégrés à ce Plan et méritent la même interprétation large.

La première et la troisième prétentions de l'appelante sont liées par leurs portées parce que, pour qu'elles puissent être admises, il faut conclure qu'il n'y a, à toutes fins pratiques, pas d'utilisations permises, que cela ne peut pas être, et que dans ces conditions la «catégorie réservée» équivaut à une discrimination contre l'appelante, la laissant dans une situation où elle doit demander l'approbation d'un projet d'aménagement sur une base individuelle. Le fait est, comme l'avocat de l'intimée l'a fait valoir, que le retrait du suffixe «H», comme prévu au Plan officiel, laisserait la propriété zonée R.M. 10, et l'appelante serait alors en position de pouvoir entreprendre un projet d'aménagement sous le régime de cette catégorie sans avoir à obtenir

² [1975] 1 S.C.R. 485.

² [1975] 1 R.C.S. 485.

land use. I do not regard it as legally objectionable that the removal of the suffix may have to be prompted by an application for a development project conforming to the Official Plan. This is an obvious method of development control and cannot in itself be regarded as offensive to *The Planning Act*. In this respect, s. 40 of the by-law challenged in the present case offers less of a target of attack than did the by-law provision unsuccessfully challenged in the *Sanbay* case.

On the main point whether there was in this case a prohibition, either total or practically so, of the use of the appellant's land, in violation of s. 35(1) of *The Planning Act* and amounting to discrimination against the appellant, I am of the opinion that the appellant's assertion of invalidity should be rejected. Its submission amounts to a contention that unless the holding category permitted a development use there would be both a transgression of s. 35(1) and an unlawful discrimination in respect of its land. The fact of a freeze on development, in accordance with the precepts of the Official Plan as implemented by the zoning by-law, does not amount to a violation of s. 35(1) when agricultural and related uses (and pre-existing uses) are permitted. Nor can the appellant complain of discrimination merely because the result of the freeze is to sterilize its land in respect of development when this has been done in the context of an overall Official Plan and a general zoning by-law in furtherance thereof. There was no suggestion of bad faith on the part of the respondent in bringing the appellant's land within the holding category. That was a discretion which was reposed in the municipality under the zoning scheme.

The second point of attack by the appellant was, in effect, a reformulation of the temporary zoning objection which found favour with O'Driscoll J. It was contended that just as it

d'autre permission à l'égard de l'utilisation du terrain. Je n'estime pas juridiquement inacceptable que le retrait du suffixe doive être provoqué par une demande d'approbation d'un projet d'aménagement conforme au Plan officiel. Il s'agit là évidemment d'une méthode de contrôle d'aménagement, qui ne peut, en soi, être considérée comme allant à l'encontre du *Planning Act*. A cet égard, l'art. 40 du règlement contesté en la présente espèce offre moins de prise à la contestation que ne le faisait la disposition de règlement qui fut contestée sans succès dans l'affaire *Sanbay*.

Sur le point principal de savoir s'il y a dans la présente cause une prohibition totale ou pratiquement totale d'utiliser le terrain de l'appelante qui va à l'encontre du par. (1) de l'art. 35 du *Planning Act* et équivaut à de la discrimination envers l'appelante, je suis d'avis que la prétention de nullité avancée par l'appelante doit être rejetée. Son argument revient à dire que, à moins que la «catégorie réservée» ne permette une utilisation d'aménagement, il y aurait à la fois une transgression du par. (1) de l'art. 35 et une discrimination illégale à l'égard de son terrain. Le fait de geler l'aménagement, conformément aux préceptes du Plan officiel mis à exécution par le règlement de zonage, n'équivaut pas à une violation du par. (1) de l'art. 35 lorsque des utilisations agricoles et connexes (et des utilisations préexistantes) sont permises. L'appelante ne peut pas non plus se plaindre de discrimination simplement parce que la conséquence du gel est la stérilité de son terrain du point de vue aménagement, lorsque cela intervient dans le contexte d'un Plan d'ensemble officiel et d'un règlement général de zonage adopté pour le mettre en œuvre. Il n'y a pas eu d'allégation de mauvaise foi de la part de l'intimée lorsqu'elle a mis le terrain de l'appelante dans la «catégorie réservée». La municipalité avait discrétion pour ce faire en vertu du plan de zonage.

Le second point soulevé par l'appelante est, en somme, une nouvelle formulation de l'objection au zonage temporaire qui a été retenue par M. le Juge O'Driscoll. On prétend que tout

would be invalid for a municipality to make a by-law irrevocable (unless, of course, authorized by provincial legislation), so it is invalid to compel revocation or repeal in the future, which is what is contemplated in respect of s. 40. I think the analogy is self-defeating. The power to enact is equally the power to repeal; and the fact that a by-law contains within its terms provisions that envisage possible changes therein by the enacting authority (subject to other required approvals) does not mean that one municipal council has withdrawn discretion from a successor either as to the continuation of the by-law or as to its amendment at a particular time. There is simply a declared policy which is left to the administration of the municipal council in office at a particular time. The distinction between temporary and other by-laws (save as a by-law may expire by a built-in provision for its expiration) is without legal significance.

I would dismiss the appeal with costs.

PIGEON J.—I would hesitate to agree with the Chief Justice's construction of s. 35(1) of *The Planning Act* if s. 35(22) did not clearly indicate the intention of the Legislature to authorize discriminatory prohibition of the use of land, by making provision for relief in individual cases through the intervention of the Municipal Board on appeal by the owner of the land.

Subject to this observation, I agree with the Chief Justice.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: Osler, Hoskin & Harcourt, Toronto.

Solicitors for the respondent: Faskin & Calvin, Toronto.

comme une municipalité ne pourrait valablement rendre un règlement irrévocable (à moins, évidemment, qu'une loi provinciale le permette), de même on ne peut valablement l'obliger à la révocation ou à l'abrogation dans l'avenir, ce qu'envisage l'art. 40. Je pense que l'analogie se détruit elle-même. Le pouvoir d'édicter est également le pouvoir d'abroger; et le fait qu'un règlement contient des dispositions qui envisagent des modifications possibles dudit règlement par l'autorité qui l'a édicté (sous réserve d'autres approbations requises) ne signifie pas qu'un conseil municipal a retiré à ses successeurs le pouvoir de faire durer le règlement ou de le modifier à une certaine époque. Il n'y a là qu'une politique déclarée qui est laissée à l'administration du conseil municipal en place à une époque particulière. La distinction entre un règlement temporaire et d'autres règlements (sauf pour différencier les règlements qui prennent fin à cause d'une disposition y contenue qui en prévoit l'expiration) est sans portée juridique.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

LE JUGE PIGEON—J'hésiterais à souscrire à l'interprétation donnée par M. le Juge en chef au par. (1) de l'art. 35 du *Planning Act* si le par. (22) du même article 35 n'indiquait pas clairement l'intention de la législature d'autoriser des interdictions discriminatoires dans l'usage du sol en accordant à chaque propriétaire de terrain le droit d'interjeter appel à la commission municipale de l'Ontario dans son cas particulier.

Sous réserve de cette observation, je suis d'accord avec M. le Juge en chef.

Appel rejeté avec dépens.

Procureurs de l'appelante: Osler, Hoskin & Harcourt, Toronto.

Procureurs de l'intimée: Faskin & Calvin, Toronto.