

The Trustees of St. Peter's Evangelical Lutheran Church, Ottawa *Appellants;*

and

The Council of the Corporation of the City of Ottawa and the Corporation of the City of Ottawa *Respondents.*

File No.: 16445.

1982: April 1; 1982: November 23.

Present: Dickson, Estey, McIntyre, Lamer and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Municipal law — Heritage building — Application to demolish — Statute required municipal consent — Deemed consent in absence of notice of decision within ninety-days of application date — Appellants not given formal notice but knew of decision to refuse application — Partial demolition effected on assumption of deemed consent — Whether or not appellants attained right to demolish by operation of statute — The Ontario Heritage Act, 1974 (Ont.), c. 122, now R.S.O. 1980, c. 337, ss. 34, 67 — Interpretation Act, R.S.O. 1980, c. 219, s. 10.

This appeal arose from an application for judicial review of a by-law designating a house purchased by appellant Trustees to be a heritage property. *The Ontario Heritage Act*, which required the City's consent for the demolition of a heritage building, provided that that consent would be deemed given if the City did not either consent to or refuse the application within ninety days of the application to demolish. The appellants received no formal notice of the City's decision within that period as provided in s. 34(2) of the Act and proceeded to partially demolish the building on the assumption that consent was deemed to be given. The City obtained an injunction restraining further demolition. The lower courts found that the Trustees knew of the Council's decision—made in the form of a by-law passed within the ninety-day period—to deny the application to demolish and to expropriate the property. The issue was whether or not the appellants had attained the right to demolish their building pursuant to the statute.

Held (Estey J. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Dickson, McIntyre, Lamer and Wilson JJ.: The notice provisions, even given a liberal interpretation as

Les syndics de l'église luthérienne évangélique St. Peter d'Ottawa *Appelants;*

et

Le conseil municipal de la ville et la municipalité d'Ottawa *Intimés.*

Nº du greffe: 16445.

1982: 1 avril; 1982: 23 novembre.

Présents: Les juges Dickson, Estey, McIntyre, Lamer et Wilson.

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

Droit municipal — Édifice historique — Demande de démolition — La loi exige le consentement de la municipalité — Consentement présumé en l'absence d'un avis de la décision dans les quatre-vingt-dix jours de la demande — Les appellants n'ont pas reçu l'avis officiel mais connaissaient le refus — Démolition partielle fondée sur le consentement présumé — La loi a-t-elle pour effet de conférer aux appellants le droit de démolir? — The Ontario Heritage Act, 1974 (Ont.), chap. 122, maintenant R.S.O. 1980, chap. 337, art. 34, 67 — Interpretation Act, R.S.O. 1980, chap. 219, art. 10.

Le présent pourvoi découle d'une demande d'examen judiciaire d'un règlement qui désigne comme édifice historique une maison que les syndics appelants ont achetée. *The Ontario Heritage Act* qui exige le consentement de la ville pour démolir un édifice historique, prévoit que ce consentement est présumé si la ville n'accueille pas ou ne refuse pas la demande dans les quatre-vingt-dix jours de la demande de démolition. Les appellants n'ont reçu aucun avis officiel de la décision de la ville dans ce délai comme le prévoit le par. 34(2) de la Loi et ont entrepris de démolir en partie l'édifice en supposant que la ville était réputée y avoir consenti. La ville a obtenu une injonction enjoignant de cesser les travaux de démolition. Les cours d'instance inférieure ont conclu que les syndics connaissaient la décision du conseil, prise dans un règlement adopté dans le délai de quatre-vingt-dix jours, de refuser la demande de démolition et d'exproprier l'édifice. La question en litige est de savoir si, par l'application de la loi, les appellants ont obtenu le droit de démolir l'édifice.

Arrêt (le juge Estey est dissident): Le pourvoi est accueilli.

Les juges Dickson, McIntyre, Lamer et Wilson: On ne peut justifier d'écartier les dispositions relatives à l'avis,

required by the *Interpretation Act*, cannot be justifiably set aside. Considered in the context of the whole Act, these procedural requirements were of substance and not of mere form for they were the landowner's only protection in the face of the City's otherwise indefeasible rights. The set time limits and the notice provisions determined the period during which the landowner's rights were suspended and fixed the date on which those rights could be reasserted. Equating knowledge on appellants' part with notice given by the City, and, treating the deeming provision as a rebuttable deeming, did not fit the Act's statutory framework. The City was deemed to have consented to the appellants' application to demolish because it failed to meet the specific statutory requirements that formed the condition precedent to its retaining control of the property.

Per Estey (dissenting): The statute is fairly and properly interpreted and ensures the attainment of the Act's objects according to its true intent and spirit when knowledge is equated with notice. Appellants had "knowledge" at every stage of the process and were given notice by their presence in the Council meeting. Council, accordingly, did "cause notice of its decision to be given to the owner", both literally and substantially. The provision deeming consent to demolish in the absence of notification of Council's decision within the ninety-day period must be interpreted as "deemed to be so until the contrary is proved". Council here took appropriate action within the ninety-day period by denying the application to demolish and undertaking expropriation by by-law. The City was bound by its decision until the by-law denying permission to demolish was repealed. The 180-day period during which action by the City was to be taken automatically began to run. Council's action did not need to be announced in the manner prescribed by s. 34(2) to fix the time for the commencement of the running of the 180-day period.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1980), 118 D.L.R. (3d) 528, 30 O.R. (2d) 740, 14 M.P.L.R. 51, dismissing an appeal from a judgment of Craig J. dismissing an application for judicial review of a by-law. Appeal allowed, Estey J. dissenting.

Gordon F. Henderson, Q.C., and Emilio Binavince, for the appellants.

même si elles sont interprétées de façon libérale comme l'exige l'*Interpretation Act*. Prises dans le contexte global de la Loi, ce sont des exigences de fond et non de simples exigences de forme puisqu'elles sont la seule protection du propriétaire face aux droits par ailleurs irrévocables de la ville. Les délais prescrits et les dispositions relatives à l'avis déterminent la période pendant laquelle les droits du propriétaire sont suspendus et fixent la date à laquelle le propriétaire peut à nouveau faire valoir ces droits. Le cadre législatif créé par la Loi ne permet pas de faire équivaloir la connaissance de la part des appellants à l'avis que donne la ville et de considérer la présomption comme une présomption simple. La ville est réputée avoir consenti à la demande d'autorisation de démolir des appellants parce qu'elle a négligé de se conformer aux exigences prévues par la loi dont l'observation est une condition préalable à son droit de garder le contrôle du bien.

Le juge Estey (dissident): Lorsqu'on dit que la connaissance équivaut à un avis, la Loi est interprétée de façon juste et appropriée et assure la réalisation de son objet selon son sens et son esprit véritables. Les appellants avaient «la connaissance» à chaque étape des procédures et ont reçu l'avis du fait qu'ils étaient présents à l'assemblée du conseil. Par conséquent, le conseil a, littéralement et en substance, «fai[t] en sorte qu'un avis de sa décision soit communiqué au propriétaire». La disposition qui crée la présomption de consentement à la démolition en l'absence d'avis de la décision du conseil dans un délai de quatre-vingt-dix jours doit être interprétée comme signifiant «réputé jusqu'à preuve du contraire». En l'espèce, le conseil a pris les mesures appropriées avant l'expiration de la période de quatre-vingt-dix jours en rejetant la demande de permission de démolir et en entreprenant l'expropriation par voie de règlement. La ville est liée par sa décision jusqu'à ce que soit abrogé le règlement qui refuse la permission de démolir. La période de 180 jours pendant laquelle la ville devait prendre des mesures a commencé automatiquement à courir. La mesure prise par le conseil n'avait pas à être annoncée de la manière prescrite au par. 34(2) pour déterminer la date à laquelle la période de 180 jours commence à courir.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1980), 118 D.L.R. (3d) 528, 30 O.R. (2d) 740, 14 M.P.L.R. 51, qui a rejeté l'appel d'un jugement du juge Craig rejetant une demande de contrôle judiciaire d'un règlement. Pourvoi accueilli, le juge Estey est dissident.

Gordon F. Henderson, c.r., et Emilio Binavince, pour les appellants.

D. V. Hambling, Q.C., and J. L. O'Brien, for the respondents.

The judgment of Dickson, McIntyre, Lamer and Wilson JJ. was delivered by

MCINTYRE J.—This appeal arises from an application for judicial review of a municipal by-law. The application was dismissed by the Supreme Court of Ontario and an appeal of that decision to the Ontario Court of Appeal was also dismissed. The case involves a consideration of the effect of s. 34(3) of *The Ontario Heritage Act*, 1974 (Ont.), c. 122, now R.S.O. 1980, c. 337 (the *Act*). That subsection provides that where the council of a municipality within ninety days of receiving the application neither consents to nor refuses an application to demolish a property, designated under the *Act* as having historical or architectural value, it will be deemed to have consented to the application.

The appellants are the owners of the land and buildings known as 136 Bay Street in the City of Ottawa, hereinafter referred to as 'the property'. It was acquired by the appellants in 1974, in the words of one of the members of the Church, "to enhance and protect" the Church property which is located on an adjacent lot. There was a house situate on the property and in March of 1977 the appellants applied for a permit to demolish it. No reply or acknowledgment of this application was received. In January, 1979 a further request was made for a demolition permit and again no formal reply or acknowledgment was received. On June 6, 1979 the Council of the City of Ottawa passed By-law 157-79, pursuant to s. 29 of the *Act*, which had the effect of designating the property as one of historical or architectural value. It was conceded by the appellants that the statutory provisions relating to the designation by-law were properly complied with and that the by-law was accordingly effective to designate the property under the *Act*. As a result of the designation, the appellants, as owners of the property, were prohibited by the provisions of s. 34(1) of the *Act* from demolishing the building without the consent in writing of the Council and it is clear that the appellants were aware of this fact.

D. V. Hambling, c.r., et J. L. O'Brien, pour les intimés.

Version française du jugement des juges Dickson, McIntyre, Lamer et Wilson rendu par

LE JUGE MCINTYRE—Le présent pourvoi découle d'une demande d'examen judiciaire d'un règlement municipal. La demande a été rejetée par la Cour suprême de l'Ontario et l'appel de cette décision a également été rejeté par la Cour d'appel de l'Ontario. Cette affaire requiert l'examen de l'effet du par. 34(3) de *The Ontario Heritage Act*, 1974 (Ont.), chap. 122, maintenant R.S.O. 1980, chap. 337 (la *Loi*). Ce paragraphe prévoit que si un conseil municipal n'accueille pas ou ne refuse pas une demande de démolition d'un immeuble désigné en vertu de la *Loi* comme ayant une valeur historique ou architecturale, dans les quatre-vingt-dix jours de la réception de la demande, il est réputé avoir acquiescé à la demande.

Les appels sont les propriétaires du bien-fonds et de l'édifice situés au 136, rue Bay, à Ottawa, appelés ci-après «le bien». Les appels l'ont acquis en 1974, aux dires d'un des membres de l'église, [TRADUCTION] «pour mettre en valeur et protéger» l'immeuble de l'église qui se trouve sur un lot voisin. Il y avait une maison sur les lieux visés et au mois de mars 1977, les appels ont demandé un permis pour la démolir. Ils n'ont reçu ni réponse ni accusé de réception. Au mois de janvier 1979, une autre demande de permis de démolition a été faite et de nouveau aucune réponse formelle ni aucun accusé de réception n'a été reçu. Le 6 juin 1979, le conseil municipal d'Ottawa a adopté, en vertu de l'art. 29 de la *Loi*, le règlement 157-79 qui avait pour effet de désigner le bien comme ayant une valeur historique ou architecturale. Les appels ont admis que les dispositions de la *Loi* relatives au règlement de désignation ont été régulièrement suivies et que par conséquent le règlement désignait valablement le bien en vertu de la *Loi*. En conséquence de la désignation, les dispositions du par. 34(1) de la *Loi* empêchaient les appels, en qualité de propriétaires du bien, de démolir l'édifice sans l'autorisation écrite du conseil, et il est évident que les appels connaissaient ce fait.

The appellants on June 27, 1979 applied to the Council for consent in writing to demolish the building on the property. The letter setting forth this application was, according to the respondents' evidence, received on June 29, 1979. The letter also informed the Council that a formal application for a permit to demolish the building, which was required under the *Building Code Act*, R.S.O. 1980, c. 51, and the City by-laws, would be made the following week to the City's building inspector. This later application was received by the City on July 4, 1979.

The Council held a meeting on September 19, 1979 and adopted as By-law 261-79 a report of the Ottawa Planning Board, numbered 18a, recommending that the application for permission to demolish the building be denied, and a report of the Board of Control, numbered 19, recommending that "expropriation proceedings be initiated to acquire the Heritage building at 136 Bay Street". The second report included as recommendation No. 4 the statement that "the Department [of Community Development] be instructed to meet representatives of the Church to discuss purchase and/or other solutions". It was conceded that no written notice regarding the refusal to permit demolition was sent to the applicants prior to October 26, 1979.

On October 27, 1979 the appellants commenced demolition of the building and it was substantially demolished. On the same day, the City obtained an *ex parte* injunction preventing further demolition which was served on the appellants on October 29, 1979. As well the appellants received on October 29 a letter from the City, dated October 26, 1979, refusing to consent to demolition, and a notice of intention to expropriate. This was the only formal notice received from the City after the Council meeting of September 19.

The City commenced an action for an injunction and damages against the appellants and for a continuation of the injunction until trial. The appellants commenced proceedings for judicial review of By-law 157-79 (the designation by-law). The two proceedings were argued together on

Le 27 juin 1979, les appellants ont demandé l'autorisation écrite du conseil pour démolir l'édifice situé sur les lieux visés. Suivant le témoignage des intimés, la lettre qui formule cette demande a été reçue le 29 juin 1979. La lettre avisait également le conseil qu'une demande formelle pour un permis de démolition de l'édifice, requis en vertu de la *Building Code Act*, R.S.O. 1980, chap. 51, et des règlements municipaux, serait présentée la semaine suivante à l'inspecteur des bâtiments de la ville. La ville a reçu cette dernière demande le 4 juillet 1979.

Le conseil s'est réuni le 19 septembre 1979 et a adopté à titre de règlement 261-79 un rapport de la Commission de l'urbanisme d'Ottawa, coté 18a, qui recommande le rejet de la demande de permission de démolir l'édifice, ainsi qu'un rapport du Bureau des commissaires, coté 19, qui recommande [TRADUCTION] «l'engagement de procédures d'expropriation en vue d'acquérir l'édifice historique situé au 136, rue Bay». La recommandation n° 4 de ce dernier rapport prévoyait de [TRADUCTION] «demander au Service [du développement communautaire] de rencontrer les représentants de l'église en vue de discuter de l'achat et des autres solutions possibles». Il est admis qu'aucun avis écrit du refus d'accorder le permis de démolition n'a été envoyé aux requérants avant le 26 octobre 1979.

Le 27 octobre 1979, les appellants ont commencé à démolir l'édifice qui a été démolie en grande partie. Le même jour, la ville a obtenu une injonction *ex parte* enjoignant de cesser les travaux de démolition; cette injonction a été signifiée aux appellants le 29 octobre 1979. Les appellants ont aussi reçu de la ville, le 29 octobre, une lettre en date du 26 octobre 1979 les informant du refus d'autoriser la démolition, ainsi qu'un avis de l'intention d'exproprier le bien. Il s'agit là du seul avis officiel reçu de la ville après la réunion du conseil tenue le 19 septembre.

La ville a intenté une action en injonction et en dommages-intérêts contre les appellants et a demandé le maintien de l'injonction jusqu'au procès. Les appellants ont entrepris des procédures en vue de soumettre à l'examen judiciaire le règlement 157-79 (le règlement de désignation). Les

common evidence before Craig J. He continued the injunction against further demolition until trial and dismissed the application for judicial review on January 9, 1980. An appeal from this dismissal was dismissed in the Court of Appeal on November 20, 1980.

It is clear from the evidence, and in fact it was conceded, that no publication in a newspaper and no written notice, such as is contemplated in s. 67 of the *Act*, regarding the intention of the Council to refuse permission to demolish the building was given to the appellants. Section 67 provides:

67.—(1) Any notice or order required to be given, delivered or served under this Act or the regulations is sufficiently given, delivered or served if delivered personally or sent by registered mail addressed to the person to whom delivery or service is required to be made at his last known address.

(2) Where service is made by mail, the service shall be deemed to be made on the seventh day after the day of mailing unless the person on whom service is being made establishes that he did not, acting in good faith, through absence, accident, illness or other cause beyond his control, receive the notice or order until a later date.

(3) Any notice required to be published in a newspaper having general circulation in the municipality in which a property is situate shall be published in that newspaper once for each of three consecutive weeks.

No formal notice of the City's position was given until after the ninety-day period in s. 34(2) of the *Act* had elapsed on September 27 (ninety days from June 29) or, if the formal application received by the City on July 4 is considered to be the effective date, then not later than October 4 (ninety days from July 4). It is also clear from the evidence, however, that over a period of some two years discussions had taken place between representatives of the appellants and the City regarding these matters. There had been correspondence between them and in later months there had been newspaper publicity which gave a clear indication that the City did not intend to permit the demolition of the building. It is also true that at least two members of the appellants' church were present at the meeting of the Council on September 19, 1979 and, while it is not clear what they could have

deux procédures ont été plaidées ensemble suivant une preuve commune devant le juge Craig. Il a maintenu l'injonction enjoignant de cesser les travaux de démolition jusqu'au procès et a rejeté la demande de contrôle judiciaire le 9 janvier 1980. Un appel formé à l'encontre de ce rejet a été rejeté en Cour d'appel le 20 novembre 1980.

La preuve indique clairement, et en fait cela a été admis, qu'aucun avis écrit, de la nature de celui qu'envisage l'art. 67 de la *Loi*, concernant l'intention du conseil de refuser la permission de démolir l'édifice, n'a été publié dans un journal ni n'a été donné aux appellants. L'article 67 se lit:

[TRADUCTION] **67.**—(1) La signification ou la remise d'un avis ou d'une ordonnance en vertu de la présente loi est valable si elle est faite personnellement ou par courrier recommandé adressé à la personne à qui elle doit être faite à sa dernière adresse connue.

(2) Lorsque la signification est faite par la poste, elle est réputée avoir été faite le septième jour qui suit la date de la mise à la poste, à moins que la personne à qui elle est faite n'établisse qu'elle n'a reçu l'avis ou l'ordonnance que plus tard pour un motif qui échappe honnêtement à sa volonté, notamment par suite d'absence, d'accident ou de maladie.

(3) L'avis qui doit être publié dans un journal qui paraît dans la municipalité où est situé le bien doit être publié dans ce journal une fois la semaine pendant trois semaines consécutives.

Aucun avis officiel de la position de la ville n'a été donné avant l'expiration du délai de quatre-vingt-dix jours prévu au par. 34(2) de la *Loi*, le 27 septembre (quatre-vingt-dix jours à compter du 29 juin) ou, si la demande officielle reçue par la ville le 4 juillet est considérée comme le point de départ effectif du délai, au plus tard le 4 octobre (quatre-vingt-dix jours à compter du 4 juillet). Toutefois, la preuve révèle également qu'au cours d'une période d'environ deux ans, des discussions ont eu lieu entre la ville et les représentants des appellants concernant ces questions. Il y a eu échange de correspondance et, au cours des derniers mois, la publicité faite dans les journaux indiquait clairement que la ville n'avait pas l'intention de permettre la démolition de l'édifice. En outre, il est vrai qu'au moins deux membres de l'église appelante ont assisté à la réunion du conseil tenue le 19

inferred from what they heard, they were aware at least that up to that point the City had not consented to their application.

In the trial court, Craig J. did not consider that the admitted failure of the Council to give notice of its decision to the owners was fatal to the Council's position. He concluded on the evidence that the appellants were well aware of the "true purpose and intention of the City" and considered that the word 'deemed' in s. 34(3) should be "interpreted in this context to mean 'deemed until the contrary is proved' ". Concluding then that the appellants knew that the City opposed and would not consent to the application, he declined to apply the deeming provision and dismissed the application for judicial review. In the Court of Appeal, MacKinnon A.C.J.O., with whom the other members of the court agreed, considered that the City had given notice of its decision to the appellants and dismissed the appeal. Jessup J.A. added that all acts are deemed remedial by s. 10 of the *Interpretation Act* and that he would dismiss the appeal for the reasons given by Craig J. In this he was agreeing with Craig J.'s view that the deeming provision should have a liberal construction in these circumstances and not be applied strictly so as to deem the Council's consent conclusively.

In this Court, the appellants argued that under the provisions of s. 34(2) of the *Act* the City was required, within ninety days from the receipt of the appellants' application for a demolition permit, to reach a decision. It was required either to consent to the application or to refuse it and prohibit any demolition for a further period of 180 days from the date of such decision. The City was required to give notice. Since the Council did neither, within ninety days, the deeming provision in s. 34(3) resulted in a conclusive deeming that the respondent City had consented to the application. It was further contended that the common law right of the property owner could not be taken away without the use of clear statutory language and there was no such language in the *Act*. In fact,

septembre 1979 et, bien qu'on ne sache pas clairement ce qu'ils ont déduit de ce qu'ils y ont entendu, ils savaient au moins qu'à ce moment-là la ville n'avait pas encore accédé à leur demande.

En première instance, le juge Craig n'a pas estimé que l'omission avouée du conseil municipal d'aviser de sa décision les propriétaires était funeste à la position du conseil. En se fondant sur la preuve, il a conclu que les appellants étaient bien au fait de [TRADUCTION] «l'objet et de l'intention véritables de la ville» et il a estimé que le terme «réputé» au par. 34(3) doit être [TRADUCTION] «interprété dans ce contexte comme signifiant «réputé jusqu'à preuve du contraire». Il a alors conclu que les appellants connaissaient l'opposition de la ville et savaient qu'elle n'accèderait pas à la demande; il a refusé d'appliquer la présomption et a rejeté la demande de contrôle judiciaire. En Cour d'appel, le juge en chef adjoint MacKinnon, aux motifs duquel les autres membres de la Cour ont souscrit, a estimé que la ville avait informé les appellants de sa décision et il a rejeté l'appel. Le juge Jessup a ajouté qu'à l'art. 10 de l'*Interpretation Act*, toutes les lois sont réputées réparatrices et qu'il était d'avis de rejeter l'appel pour les motifs énoncés par le juge Craig. Sur ce point, il partage l'opinion du juge Craig que la présomption doit être interprétée de façon libérale dans les circonstances et ne doit pas être appliquée strictement de manière que le consentement du conseil soit réputé péremptoirement avoir été donné.

Devant cette Cour, les appellants font valoir qu'en vertu des dispositions du par. 34(2) de la *Loi*, la ville était tenue, dans les quatre-vingt-dix jours de la réception de la demande des appellants visant un permis de démolition, de prendre une décision, que ce soit d'accueillir la demande ou de la refuser et d'interdire toute démolition pour une période de 180 jours à compter de la date de cette décision. La ville était tenue de donner avis. Puisque le conseil n'a pas agi dans le délai de quatre-vingt-dix jours, la présomption établie au par. 34(3) a pour conséquence que la ville intimée est réputée péremptoirement avoir acquiescé à la demande. Ils font valoir en outre que le droit que la *common law* reconnaît au propriétaire d'un bien ne peut lui être enlevé sans que la *Loi* le prévoie

it was contended that the language was clear to the effect that notice was required in the manner provided in s. 67 of the *Act*, and that the failure in this respect by the respondents was fatal to their position.

The respondents contended that the issue between the parties was limited to the simple question of notice. It was argued that under s. 34(2) of the *Act* notice had been given to the appellants by the course of dealings between the parties and by the information the representatives of the appellants would have acquired as a result of attendance at the meeting of the Council on September 19, 1979. There was no requirement for written notice. In any event, any notice required was replaced by notice in fact. It was also argued that the deeming provision in subs. (3) could not come into effect because, by a true construction of the *Act*, the deeming provision meant 'deemed until the contrary has been shown', not 'conclusively deemed'. Accordingly it followed, since it was clearly known by the appellants that the respondents had not, in fact, consented and had refused to consent, that the contrary had been shown. The deeming provision was not effective then to assist the appellants and the appeal should fail.

Section 34 of *The Ontario Heritage Act* is set out hereunder:

34.—(1) No owner of property designated under this Part shall demolish or remove any building or structure on such property or permit the demolition or removal of any building or structure on such property unless he applies to the council of the municipality in which the property is situate and receives consent in writing to such demolition or removal.

(2) The council, after consultation with its local advisory committee, where one is established, shall consider an application under subsection 1 and within ninety days of receipt thereof shall,

- (a) consent to the application; or
- (b) refuse the application and prohibit any work to demolish or remove any building or structure on the property for a period of 180 days from the date of its decision;

and shall cause notice of its decision,

- (c) to be given to the owner and to the Foundation; and

clairement et que la loi ne contient aucune disposition en ce sens. De fait, ils allèguent que la *Loi* prévoit clairement que l'avis doit être donné de la façon prévue à l'art. 67 et que l'omission des intimés à cet égard leur est fatale.

Les intimés prétendent que la question en litige entre les parties se limite à la seule question de l'avis. Ils font valoir qu'en vertu du par. 34(2) de la *Loi*, l'avis a été donné aux appellants au cours des pourparlers entre les parties et par l'information que les représentants des appellants ont obtenue en assistant à la réunion du conseil le 19 septembre 1979. Rien n'exige que l'avis soit donné par écrit. En tout état de cause, l'avis de fait a remplacé tout avis qui peut être exigé. Ils font valoir en outre que la présomption prévue au par. (3) ne peut s'appliquer parce que, suivant une interprétation correcte de la *Loi*, la présomption signifie «réputé jusqu'à preuve du contraire», et non «réputé péremptoirement». Il s'ensuit par conséquent que le contraire a été établi puisque les appellants savaient de toute évidence que les intimés n'avaient pas, en fait, acquiescé à leur demande et avaient refusé d'y acquiescer. La présomption n'est donc d'aucun secours aux appellants et le pourvoi doit échouer.

L'article 34 de *The Ontario Heritage Act* se lit comme suit:

[TRADUCTION] **34.—(1)** Nul propriétaire d'un bien désigné conformément à la présente partie ne doit démolir ou enlever un édifice ou un bâtiment situé sur les lieux visés, ni en permettre la démolition ou l'enlèvement, à moins d'avoir demandé au conseil de la municipalité où est situé le bien son consentement écrit à cette démolition ou à cet enlèvement et de l'avoir obtenu.

(2) Après avoir consulté le comité consultatif local, s'il en existe un, le conseil doit examiner une demande présentée en vertu du paragraphe 1 et doit, dans les quatre-vingt-dix jours de la réception de cette demande,

- a) acquiescer à la demande, ou
- b) refuser la demande et interdire tous travaux de démolition ou d'enlèvement d'un édifice ou d'un bâtiment situé sur les lieux visés, pour une période de 180 jours à compter de la date de sa décision,

et il doit faire en sorte qu'un avis de sa décision

- c) soit communiqué au propriétaire et à la Fondation; et

(d) to be published in a newspaper having general circulation in the municipality,

and its decision is final.

(3) The applicant and the council may agree to extend the time under subsection 2 and, where the council fails to notify the applicant of its decision within ninety days after the notice of receipt is served on the applicant or within such extended time as may be agreed upon, the council shall be deemed to have consented to the application.

(4) Notwithstanding subsection 1, where the period of 180 days prohibiting any work to demolish or remove any building or structure on a property under clause *b* of subsection 2 has expired and the owner has not agreed to an extension of such period, or where the extension of time agreed upon by the owner and the council under subsection 3 has expired, the owner may proceed to demolish or remove the building or structure on the property subject to the provisions of any other Act or regulation thereunder.

(5) Where,

(a) the council consents to an application under clause *a* of subsection 2, or is deemed to have consented to an application under subsection 3; or

(b) the period of 180 days under clause *b* of subsection 2 has expired or where the extension of time agreed upon by the owner and the council under subsection 3 has expired and the demolition or removal of the building or structure on the property has been completed,

the council shall pass a by-law repealing the by-law or part thereof designating the property and shall cause,

(c) a copy of the repealing by-law to be served on the owner and on the Foundation;

(d) notice of the repealing by-law to be published in a newspaper having general circulation in the municipality;

(e) reference to the property to be deleted from the Register referred to in subsection 1 of section 27; and

(f) a copy of the repealing by-law to be registered against the property affected in the proper land registry office.

The Ontario Heritage Act was enacted to provide for the conservation, protection and preservation of the heritage of Ontario. There is no doubt that the *Act* provides for and the Legislature intended that municipalities, acting under the

d) soit publié dans un journal qui paraît dans la municipalité.

La décision du conseil est sans appel.

(3) Le requérant et le conseil peuvent convenir de proroger le délai prévu au paragraphe 2 et, lorsque le conseil omet d'aviser le requérant de sa décision dans les quatre-vingt-dix jours de la signification au requérant de l'accusé de réception ou avant l'expiration de la prorogation de délai convenue, le conseil est réputé avoir acquiescé à la demande.

(4) Nonobstant le paragraphe 1, lorsque la période de 180 jours d'interdiction des travaux de démolition ou d'enlèvement d'un édifice ou d'un bâtiment situé sur les lieux visés, prévue à l'alinéa *b*) du paragraphe 2, est expirée et que le propriétaire n'a pas consenti à proroger cette période, ou lorsque la prorogation convenue par le propriétaire et le conseil en vertu du paragraphe 3 est expirée, le propriétaire peut, sous réserve des dispositions de toute autre loi ou de ses règlements d'application, démolir ou enlever l'édifice ou le bâtiment.

(5) Lorsque

a) le conseil acquiesce à une demande en vertu de l'alinéa (2)a), ou qu'il est réputé, en vertu du paragraphe 3, avoir acquiescé à une demande; ou lorsque

b) la période de 180 jours prévue à l'alinéa (2)b) est expirée, ou que la prorogation de la période convenue entre le propriétaire et le conseil en vertu du paragraphe 3 est expirée et que l'édifice ou le bâtiment a été démolí ou enlevé,

le conseil doit adopter un règlement abrogeant le règlement ou la partie du règlement qui désigne le bien et doit faire en sorte

c) qu'une copie du règlement d'abrogation soit signifiée au propriétaire et à la Fondation;

d) qu'un avis du règlement d'abrogation soit publié dans un journal qui paraît dans la municipalité;

e) que toute mention du bien dans le registre mentionné au paragraphe 27(1) soit supprimée; et

f) qu'une copie du règlement d'abrogation soit enregistrée à l'égard du bien concerné au bureau compétent d'enregistrement immobilier.

The Ontario Heritage Act a été adoptée pour assurer la conservation, la protection et la préservation du patrimoine ontarien. Il est certain que la *Loi* prévoit et que le législateur a voulu que les municipalités, agissant en vertu des dispositions de

provisions of the *Act*, should have wide powers to interfere with individual property rights. It is equally evident, however, that the Legislature recognized that the preservation of Ontario's heritage should be accomplished at the cost of the community at large, not at the cost of the individual property owner, and certainly not in total disregard of the property owner's rights. It provided a procedure to govern the exercise of the municipal powers, but at the same time to protect the property owner within the scope of the *Act* and in accordance with its terms. Virtually all argument in this Court centred upon the construction and effect of this section and, particularly, subs. (3), the 'deeming' provision. The respondents have contended for a liberal construction of the *Act* and the appellants for a strict construction. The distinction between the two approaches is conveniently set out in E.A. Dreidger, *The Construction of Statutes*, at pp. 148-49, in this manner:

The early doctrine of equitable construction was followed by the theory of "strict" and "liberal" construction. Statutes were regarded as falling into one or two broad classes—penal and remedial. Penal statutes (which included not only statutes imposing a penalty for violation, but also revenue statutes and statutes interfering with the liberty or property of the subject) were to be construed strictly, and remedial statutes were to be construed liberally.

What the boundaries of these two classifications were has never been clearly defined; what is a remedial statute to one may be penal to another; and a statute could in some aspects be regarded as penal and in others as remedial. The two methods of construction also are not clearly defined, and in their application probably meant no more than this: in the case of a remedial statute the judges may bring in everything they can within the maximum scope of the language used; in the case of a penal statute they must not bring in anything unless they are compelled to do so by clear language. The difference is one of elasticity.

The learned author went on, however, to point out that the importance of this categorization of approaches to a statutory construction may have

la Loi, disposent de vastes pouvoirs d'empiétement sur les droits de propriété des personnes. Cependant, il est aussi évident que le législateur a reconnu que la préservation du patrimoine ontarien doit se faire aux frais de l'ensemble de la société, non aux frais du propriétaire individuel ni sans tenir aucun compte des droits du propriétaire. Il a prévu une procédure qui régit l'exercice des pouvoirs municipaux mais qui protège en même temps le propriétaire dans le cadre de la *Loi* et conformément à ses dispositions. Pratiquement tout le débat en cette Cour a porté sur l'interprétation et l'effet de cet article et, en particulier, sur la présomption établie au par. (3). Les intimés ont plaidé en faveur d'une interprétation libérale de la *Loi*, et les appelants ont demandé qu'elle soit interprétée strictement. La distinction entre les deux solutions proposées est commodément énoncée de la manière suivante aux pp. 148 et 149 de l'ouvrage de E.A. Dreidger, *The Construction of Statutes*:

[TRADUCTION] La doctrine originale de l'interprétation suivant l'*equity* a été suivie de la théorie de l'interprétation «stricte» et «libérale». On considérait que les lois relevaient d'une ou deux grandes catégories — les lois pénales et les lois réparatrices. Les lois pénales (qui comprenaient non seulement les lois qui imposaient une peine à l'égard d'une infraction, mais également les lois fiscales et celles qui portaient atteinte à la liberté ou aux droits de propriété des citoyens) devaient être interprétées de façon stricte, et les lois réparatrices devaient être interprétées de façon large.

Les lignes de démarcation entre ces deux catégories n'ont jamais été définies de façon précise; ce qui, pour une personne, est une loi réparatrice peut être une loi pénale pour une autre; et une loi peut être considérée comme pénale à certains égards, et comme réparatrice à d'autres égards. Également, les deux modes d'interprétation ne sont pas définis de façon précise, et, lorsque appliqués, ils ne signifiaient probablement rien d'autre que ceci: dans le cas d'une loi réparatrice, les juges peuvent soulever tous les moyens que leur offrent les termes de la loi dans leur sens le plus large; dans le cas d'une loi pénale, ils ne peuvent soulever aucun moyen à moins d'y être tenus par des dispositions claires de la loi. La différence porte sur la souplesse.

Le savant auteur a poursuivi, toutefois, en soulignant que l'importance de cette catégorisation des façons d'interpréter les lois peut avoir été réduite

been diminished by reason of the *Interpretation Act* provision relating to the construction of all statutes, where he said:

Whatever distinction there was between these two classifications or these two methods of construction has been abolished by statute. The Interpretation Act provides that "every enactment shall be deemed remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects". All statutes, therefore, are now "remedial" and must be "liberally" construed.

Nevertheless the concepts of "strict" and "liberal" construction constantly appear in the decisions and it is frequently said that taxing statutes must be strictly construed.

This point was taken in the Court of Appeal by Jessup J.A. Section 10 of the Ontario *Interpretation Act*, R.S.O. 1980, c. 219, provides:

10. Every Act shall be deemed to be remedial, whether its immediate purport is to direct the doing of any thing that the Legislature deems to be for the public good or to prevent or punish the doing of any thing that it deems to be contrary to the public good, and shall accordingly receive such fair, large and liberal construction and interpretation as will best ensure the attainment of the object of the Act according to its true intent, meaning and spirit.

In the Ontario Court of Appeal, as well as in the High Court, the purpose of the Act, that is the preservation and protection of Ontario's heritage, was recognized and the statute was characterized as remedial. MacKinnon A.C.J.O. said:

We are of the view that the matter really comes to a narrow compass on the particular and peculiar facts of this case. It should be said at the opening that the object and purpose of *The Ontario Heritage Act* is clear. It is to preserve and conserve for the citizens of this country *inter alia*, properties of historical and architectural importance. The Act is a remedial one and should be given a fair and liberal interpretation to achieve those public purposes which I have recited.

The Ontario courts have adopted the approach dictated by s. 10 of the *Interpretation Act* and they have construed the statute in the purposive manner. In this they have given effect fully to the avowed purpose of *The Ontario Heritage Act*.

en raison de la disposition de l'*Interpretation Act* relative à l'interprétation de toutes les lois, lorsqu'il dit:

[TRADUCTION] Quelle que soit la distinction qu'on a pu faire entre ces deux catégories ou ces deux modes d'interprétation, elle a été abolie par la loi. L'*Interpretation Act* prévoit que «chaque texte législatif est censé réparateur et doit s'interpréter de la façon juste, large et libérale la plus propre à assurer la réalisation de ses objets». En conséquence, toutes les lois sont maintenant «réparatrices» et doivent être interprétées «de façon libérale».

Néanmoins, les concepts de l'interprétation «stricte» et «libérale» se retrouvent de façon constante dans les décisions et on dit souvent que les lois fiscales doivent être interprétées de façon stricte.

Le juge Jessup de la Cour d'appel a relevé ce point. L'article 10 de l'*Interpretation Act* de l'Ontario, R.S.O. 1980, chap. 219, dispose:

[TRADUCTION] **10.** La loi est réputée réparatrice, qu'elle ait pour objet immédiat d'imposer un comportement que le législateur estime être dans l'intérêt du public ou qu'elle empêche ce qui lui paraît contraire. Elle doit faire l'objet d'une interprétation large, juste et libérale, afin d'assurer la réalisation de son objet selon son sens, son intention et son esprit véritables.

En Cour d'appel de l'Ontario, comme en Haute Cour, on a reconnu que la Loi a pour objet la conservation et la protection du patrimoine ontarien, et on l'a qualifiée de loi réparatrice. Le juge en chef adjoint MacKinnon de la Cour d'appel a affirmé:

[TRADUCTION] Nous sommes d'avis que la question se limite véritablement aux faits précis et particuliers de l'espèce. Il faut dire d'abord que l'objet de *The Ontario Heritage Act* est évident. Il s'agit de préserver et de conserver pour les citoyens de ce pays notamment les biens qui ont une importance historique et architecturale. La Loi est réparatrice et doit recevoir une interprétation juste et libérale afin de réaliser les objets d'intérêt public que j'ai énoncés.

Les cours de l'Ontario ont adopté la méthode dictée par l'art. 10 de l'*Interpretation Act* et ont interprété la Loi en ce sens. Ainsi, elles ont donné pleinement effet à l'objet avoué de *The Ontario Heritage Act*. Même si j'accepte la méthode adop-

Accepting the approach so taken, I am not of the view, however, that in an effort to give effect to what is taken to be the purpose of the statute it is open to the court of construction to disregard certain provisions of the *Act*. The whole *Act* must be construed. It must be construed to give effect to the purpose above described but also to have regard for many provisions of the *Act*, particularly ss. 34 and 67, the purpose of which is to protect the interests of the landowner concerned. To ignore these provisions, or to read them down to where they are deprived of any real significance, is not to construe the statute but to decline to assign any meaning to certain of the words that were used by the Legislature.

In pursuance of the expressed purpose of the *Act*, the Legislature set up a detailed scheme of procedure which, if followed, would achieve the objects of the enactment and at the same time protect the landowners to the extent prescribed by the Legislature. To protect the heritage of Ontario the municipalities were given power to designate property of their choice and to suspend thereby many of the rights of private ownership. These provisions of the *Act* should be given force and effect to secure the goals of the Legislature. To protect landowners, the Legislature provided certain procedures including those set out in s. 34, together with the provisions of s. 67, which are the ones with which we are concerned. These provisions, too, must have their effect.

It should be observed that the protective provisions of s. 34 do not enable the landowner to interfere with the City's right to designate, protect, and to acquire the property. The City's right in this respect is indefeasible as long as it complies with the legislative directions as to its procedure but it should be noted that, in the face of this indefeasible right on the part of the City, the only protection left for the landowner is procedural. The statute has said in the clearest possible terms that the landowner may not demolish without consent. It has then said that when the landowner applies for consent all is held in suspension for ninety days during which time the City Council must make a decision. It may consent or it may refuse and prohibit demolition for a period of 180

tée, je ne suis cependant pas d'avis que, lorsqu'elle tente de donner effet à ce qu'on dit être l'objet de la *Loi*, la cour qui l'interprète puisse faire abstraction de certaines de ses dispositions. C'est la *Loi* en entier qu'il faut interpréter. Elle doit être interprétée de façon à donner effet à l'objet énoncé ci-dessus et de façon également à tenir compte de plusieurs de ses dispositions, en particulier les art. 34 et 67 qui visent à protéger les intérêts du propriétaire concerné. Les ignorer ou les atténuer au point de leur faire perdre toute importance véritable n'équivaut pas à interpréter la *Loi* mais à refuser d'attribuer une signification à certains termes utilisés par le législateur.

Pour réaliser l'objet que la *Loi* énonce, le législateur a établi un ensemble détaillé de procédures qui, si elles sont suivies, doivent permettre de réaliser les objets de la *Loi* tout en protégeant les propriétaires dans la mesure prescrite par celui-ci. En vue de protéger le patrimoine ontarien, les municipalités ont reçu le pouvoir de désigner les biens de leur choix et de suspendre ainsi plusieurs droits de propriété privée. Ces dispositions de la *Loi* doivent être appliquées de manière à assurer la réalisation des objectifs du législateur. Pour protéger les propriétaires, le législateur a prévu certaines procédures, y compris celles énoncées à l'art. 34, de même que les dispositions de l'art. 67 qui sont pertinentes en l'espèce. Ces dispositions doivent-elles aussi être appliquées.

Il faut remarquer que les dispositions protectrices de l'art. 34 ne permettent pas au propriétaire de s'opposer au droit de la ville de désigner, de protéger et d'acquérir le bien. Le droit de la ville à cet égard est irrévocable tant qu'il se conforme aux directives du législateur quant à la procédure à suivre, mais il faut remarquer que, face à ce droit irrévocable de la ville, la seule protection dont jouit le propriétaire est celle de la procédure. La *Loi* énonce dans les termes les plus clairs que le propriétaire ne peut procéder à une démolition sans y être autorisé. Elle dit alors que lorsque le propriétaire demande le consentement de la ville, rien ne doit être fait pendant une période de quatre-vingt-dix jours au cours de laquelle le conseil municipal doit prendre une décision. Il peut acquiescer à la

days from the date of its decision. It clearly then has the power, with which the landowner may not interfere, to hold all in suspension for a period of 270 days while reaching its ultimate decision regarding the property. To comply with the procedure set forth in the statute, all that is required in protection of the landowner's interest is the taking of a decision and the giving of notice. The manner in which that notice may be given is prescribed in s. 67 of the *Act*, which is reproduced above. While I would not consider that s. 67 provides the only manner of giving notice, it is my opinion that some positive step in that regard must be taken. Section 34 of the *Act* was enacted for the protection of the landowner. The notice provision of subs. (2) is not merely a formal requirement but one of substance. It is there to insure that the landowner will know what decision has been made and the date of that decision. He will thus be aware of the date of commencement of any additional time period set running by the decision so that he will be able, with some degree of certainty, to make such lawful disposition or use of his property as may be permitted under the *Act*. To read down the notice provision as was done by the courts below is not to construe s. 34(2), but simply to ignore it and by so doing to remove the protection given to the landowners by the Legislature.

demande ou la refuser et interdire la démolition pour une période de 180 jours à compter de la date de sa décision. Il est évident que le conseil a alors le pouvoir, auquel le propriétaire ne peut s'opposer, de tout suspendre pour une période de 270 jours en attendant de prendre une décision définitive concernant le bien. Pour se conformer à la procédure prévue dans la Loi, les seules mesures requises pour la protection du propriétaire sont la prise de décision et la communication de l'avis. L'article 67 de la Loi, que j'ai déjà cité, prescrit de quelle façon l'avis peut être donné. Bien que je n'estime pas que l'art. 67 énonce la seule façon de donner l'avis, je suis d'avis qu'il faut prendre une mesure positive à cet égard. L'article 34 de la Loi a été adopté en vue de protéger le propriétaire. La disposition du par. (2) relativement à l'avis n'est pas une simple exigence de forme mais une exigence de fond. Cette disposition y figure pour assurer que le propriétaire sache quelle décision a été prise et quelle est la date de cette décision. Il connaîtra ainsi la date du début de toute période supplémentaire qui court à compter de la décision de sorte qu'il pourra, avec un certain degré de certitude, aliéner ou utiliser légitimement son bien comme le lui permet la Loi. Atténuer la disposition relative à l'avis comme l'ont fait les cours d'instance inférieure n'équivaut pas à interpréter le par. 34(2) mais simplement à l'ignorer et ainsi à enlever aux propriétaires la protection que leur accorde le législateur.

I observe at this point that the importance of the notice provision is given weight by the fact that s. 34(3) provides a sanction for failure to notify in the form of the deeming provision. Furthermore, s. 34(4) provides that, even where notice is given under s. 34(2) and the additional period of 180 days referred to in s. 34(2)(b) becomes available to the Council, the landowner may, upon the expiration of that period or any extension which may be agreed upon, proceed to demolish the building or structure on the land unless, of course, the City has acted to acquire the property under s. 36. The observance of the notice provisions and the specified time limits is therefore of fundamental importance. They fix and determine the commencement and duration of the period or periods during which

Je souligne ici que la disposition relative à l'avis est d'autant plus importante que le par. 34(3) prévoit, en cas d'omission de l'avis, une sanction qui prend la forme d'une présomption. En outre, le par. 34(4) prévoit que, même lorsque l'avis est donné conformément au par. 34(2) et que le conseil peut se prévaloir de la période supplémentaire de 180 jours mentionnée à l'al. 34(2)b), le propriétaire peut, à l'expiration de ce délai ou de toute prorogation de délai convenue, démolir l'édifice ou le bâtiment situé sur les lieux visés à moins que, bien sûr, la ville ait pris des mesures pour acquérir le bien comme le prévoit l'art. 36. L'observation des dispositions relatives à l'avis et des délais prescrits est donc d'importance primordiale. Ils fixent le point de départ et la durée de la période

the landowner's rights are suspended and thereby fix the date upon which they may be reasserted.

It is therefore my opinion that, even accepting the argument of the respondents regarding statutory construction and giving the *Act* that broad, liberal construction mandated by s. 10 of the *Interpretation Act*, the setting aside of the notice provisions which reflect a significant part of the legislative intent cannot be justified. The notice provisions must, in my view, be observed and carried out as provided in the statute.

Considering as I do that the notice provisions in s. 34(2) should be complied with and noting that they were not, consideration must now be given to the consequences of non-compliance. Notice was required to be given within the ninety-day period. This period was up on September 27, 1979 or at latest on October 4, 1979. Nothing in the nature of a written or formal notice was given or received until late October. We are squarely confronted with the deeming provision in s. 34(3) which provides that if the Council fails, within ninety days after receipt of the application for demolition, to make known its decision and give notice as required under the *Act*, the Council shall be deemed to have consented to the application.

The Court of Appeal was of the view that there was no occasion to invoke the deeming provision. It considered that the appellants were notified by the presence of two representatives at the council meeting of September 29, 1979. Craig J. in the High Court, however, dealt with the deeming provision by considering it to be rebuttable. He said:

In my opinion, as I have indicated, the applicant did have notice, although not a formal notice required by the Ontario Heritage Act, . . . [s. 67].

I am satisfied that the applicant was well aware of the true purpose and intention of the City. Accordingly, for these reasons the word "deemed" should be interpreted in this context to mean "deemed until the contrary is proved", because in my opinion the contrary has been proved.

durant laquelle les droits du propriétaire sont suspendus et ainsi, la date à laquelle ils peuvent être rétablis.

Je suis donc d'avis que, même si l'argument des intimés relativement à l'interprétation des lois est accepté et que la *Loi* est interprétée de façon large et libérale comme l'exige l'art. 10 de l'*Interpretation Act*, l'annulation des dispositions relatives à l'avis qui traduisent une partie importante de l'intention du législateur ne peut être justifiée. À mon avis, les dispositions relatives à l'avis doivent être observées et appliquées de la façon prévue par la *Loi*.

Puisque j'estime qu'il faut se conformer aux dispositions du par. 34(2) relatives à l'avis et que je constate qu'elles n'ont pas été observées, il faut maintenant examiner les conséquences de l'omission de s'y conformer. L'avis devait être donné avant l'expiration du délai de quatre-vingt-dix jours. Ce délai expirait le 27 septembre 1979 ou, au plus tard, le 4 octobre 1979. Aucun avis qui s'apparente à un avis écrit ou officiel n'a été donné ou reçu avant la fin du mois d'octobre. Nous nous trouvons carrément devant la présomption du par. 34(3) suivant laquelle le conseil est réputé avoir consenti à la demande s'il néglige de faire connaître sa décision et de donner l'avis requis par la *Loi* dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent la réception d'une demande de démolition.

La Cour d'appel a exprimé l'avis qu'il n'y avait pas lieu de soulever la présomption. Elle a estimé que les appellants avaient été avisés étant donné que deux de ses représentants étaient présents à l'assemblée du conseil le 29 septembre 1979. Cependant, le juge Craig de la Haute Cour a traité la présomption comme s'agissant d'une présomption réfutable. Il a dit:

[TRADUCTION] A mon avis, comme je l'ai souligné, la requérante a reçu l'avis, bien que ce ne soit pas l'avis officiel que requiert *The Ontario Heritage Act* . . . [l'art. 67].

Je suis convaincu que la requérante connaît parfaitement le but et l'intention véritables du conseil municipal. En conséquence, le terme «réputé» doit être interprété dans ce contexte comme signifiant «réputé jusqu'à preuve du contraire» parce que, à mon avis, on a fait la preuve du contraire.

In my opinion, neither approach is sustainable in the present case. The first depends upon equating knowledge on the part of the appellants with notice given by the respondent City and the second depends upon treating the deeming provision as creating a rebuttable deeming, neither of which concepts can, in my view, fit the statutory framework created by the *Act*. It is true, of course, that the words 'deemed' or 'deeming' do not always import a conclusive deeming into a statutory scheme. The word must be construed in the entire context of the statute concerned. Where a statute sets up a scheme for the employment of special powers by a municipal body and clearly provides a detailed procedure which will protect the municipal authority and make lawful the exercise of those powers, and then provides a specific sanction for failure to follow the statutory procedure in the form of a deeming provision, it is difficult, indeed, to conclude that a conclusive deeming was not intended. Any other conclusion would frustrate and break down the whole scheme of the *Act* designed specifically to accomplish both the preservation of the heritage of Ontario and the protection of landowners. The construction contended for by the respondents and accepted in the other courts would enable the City, on receipt of an application to demolish, to hold the landowner in suspense for longer periods than are contemplated in the *Act*, making it impossible for the landowner to exercise the rights given to him under s. 34 to compel or seek to compel the performance by the City of its obligation under s. 34(5). The purpose of s. 34 is to give the City time to consider its position. The combined effect of the specific time limits imposed, the specific direction to decide and notify, the provisions of s. 67 giving a method by which notice may be given, and the deeming provision is to give an element of finality to the proceedings. In other words, by failing to act within the ninety-day period the City has been deemed to have consented to the appellants' application to demolish, not because it has in fact consented but because it has failed to observe specific statutory provisions, the compliance with which is a condition precedent to its right to retain control of the property.

A mon avis, aucune de ces solutions ne peut être maintenue en l'espèce. La première tient à ce que la connaissance de la part des appellants équivaut à l'avis que donne la ville intimée, et la seconde tient à ce qu'on considère la présomption comme une présomption réfutable, et aucune de ces solutions ne peut, à mon avis, s'inscrire dans le cadre législatif créé par la *Loi*. Certes, il est vrai que les termes «réputé» ou «présomption» n'indiquent pas toujours une présomption décisive dans un texte législatif. Le terme doit être interprété en fonction de tout le contexte de la loi envisagée. Lorsqu'une loi établit des dispositions visant le recours à des pouvoirs spéciaux par un organisme municipal et énonce clairement une procédure détaillée qui protège l'autorité municipale, et rend légitime l'exercice de ces pouvoirs, et qu'elle prévoit ensuite une sanction précise qui prend la forme d'une présomption, en cas d'omission de suivre la procédure prescrite, il est en effet difficile de conclure qu'on n'a pas voulu que cette présomption soit décisive. Toute autre conclusion ferait échouer l'ensemble du plan législatif conçu précisément pour assurer à la fois la conservation du patrimoine ontarien et la protection des propriétaires. L'interprétation que préconisent les intimés et que les autres cours ont acceptée permettrait à la ville, lorsqu'elle reçoit une demande de permis de démolition, de tenir le propriétaire dans l'incertitude pendant des périodes plus longues que celles envisagées dans la *Loi* et empêcherait le propriétaire d'exercer les droits que lui accorde l'art. 34 d'obliger ou de chercher à obliger la ville à s'acquitter de l'obligation que lui impose le par. 34(5). L'article 34 a pour objet de donner à la ville le temps de prendre position. L'imposition de délais précis, l'obligation spécifique de prendre une décision et d'en donner avis, l'art. 67 qui énonce une façon de donner l'avis et la présomption ont pour effet cumulatif de conférer, aux procédures un caractère définitif. En d'autres termes, en omettant d'agir avant l'expiration de la période de quatre-vingt-dix jours, la ville a été réputée avoir consenti à la demande d'autorisation de démolir des appellants, non parce qu'elle y a de fait consenti, mais parce qu'elle a négligé de se conformer aux dispositions précises de la *Loi* dont l'observation est une condition préalable à son droit de garder le contrôle du bien.

I would allow the appeal with costs to the appellants throughout and direct the passage by the Council of a by-law repealing that part of the designating by-law affecting the property as directed in s. 34(5) of the *Act*.

The following are the reasons delivered by

ESTEY J. (*dissenting*)—By an application for judicial review of a by-law enacted by the City of Ottawa the appellants bring into issue their right to demolish a building owned by the church after it had been declared by the by-law in question to be a heritage building under *The Ontario Heritage Act*, 1974 (Ont.), c. 122. There is no dispute that the by-law in question, no. 157-79, was validly enacted by the City of Ottawa pursuant to *The Ontario Heritage Act*. What is at issue is whether the appellants thereafter and pursuant to the terms of the statute attained the right to demolish their building which they partially did under circumstances which I shall describe later.

The rationale for the conservation of the building as a heritage site is explained in a report to Ottawa City Council entitled: “Conservation of the Sole Surviving Example of Settlement Era Upper Town, Conservation of 136 Bay Street”:

RATIONALE

The property at 136 Bay Street is an outstanding heritage building, having been erected prior to 1854 by Captain William T. Clegg of the Royal Engineers, Ordinance Paymaster, artist, and assistant in route selection for the Rideau Canal. It was subsequently lived in by other notable individuals and is the sole surviving settlement era residence in what was Upper Town, the upperclass residential section of Bytown . . .

Further, the property is a significant element in the Queen Street Heritage Area, the last area of late nineteenth century residential architecture to the west of downtown and the setting for Christ Church Cathedral and the cliff marking the city centre's western edge.

The property was acquired by the appellants in May of 1974 and was operated as a rooming house until May 1, 1979. It is adjacent to the main

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi avec dépens en faveur des appellants dans toutes les cours et d'ordonner au conseil d'adopter, comme l'exige le par. 34(5) de la *Loi*, un règlement abrogeant la partie du règlement de désignation qui concerne le bien.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE ESTEY (*dissident*)—Dans une demande d'examen judiciaire d'un règlement adopté par la ville d'Ottawa, les appellants demandent que leur soit reconnu le droit de démolir un édifice qui appartient à l'église alors qu'il a été déclaré, par le règlement en question, édifice historique en vertu de *The Ontario Heritage Act*, 1974 (Ont.), chap. 122. On ne conteste pas que le règlement 157-79 dont il s'agit a été valablement adopté par la ville d'Ottawa conformément à *The Ontario Heritage Act*. La question en litige est de savoir si les appellants ont, par la suite et conformément aux termes de la Loi, acquis le droit de démolir leur édifice, qu'ils ont démolí en partie, dans les circonstances exposées ci-dessous.

La raison d'être de la conservation de l'édifice comme site historique est exposée dans un rapport soumis au conseil municipal d'Ottawa et intitulé [TRADUCTION] «Conservation du seul édifice subsistant de l'époque de l'établissement de la Haute Ville, conservation du 136, rue Bay»:

[TRADUCTION] EXPOSÉ DE PRINCIPE

L'immeuble situé au 136, rue Bay, est un monument historique remarquable; il a été construit avant 1854 par le capitaine William T. Clegg des Royal Engineers, un officier-payeur du service du matériel, un artiste et un assistant dans le choix du tracé du canal Rideau. Cet édifice a été habité subséquemment par d'autres notables et reste la seule résidence qui subsiste de l'époque de l'établissement de ce qui constituait la Haute ville, le secteur résidentiel de la haute société de Bytown . . .

En outre, cet immeuble est un élément important du patrimoine du secteur de la rue Queen, le dernier secteur de l'architecture résidentielle de la fin du dix-neuvième siècle à l'ouest du centre-ville et l'emplacement de la cathédrale Christ Church et de la falaise qui marque la bordure ouest du centre-ville.

Les appellants ont acquis l'immeuble au mois de mai 1974 et l'ont utilisé comme maison de rapport jusqu'au 1^{er} mai 1979. Il est adjacent à l'immeuble

church property and it was the desire of the trustees to demolish the building with a view to expansion of the church grounds and parking facilities. On March 21, 1977 the appellants filed an application with the Building Inspection Division of the City of Ottawa for a permit to demolish the building. There followed a series of intermittent discussions between City officials and representatives of the appellants which were inconclusive; the following notations appear on the application: "Pastor has been speaking to Mr. Ham [a planner employed by the City]", and "Heritage File No.—136-H-12-146. Do not issue". On June 30, 1977 the Pastor wrote to the Inspector of the Property Standards Division of the City, which letter included the following:

We are anxious to pursue demolition of 136 Bay Street for much needed parking and to clean up the area. However, it looks as if we will have to see what the "Heritage Committees" have to say about this property. We have met with the Chairman, Heritage Committee, Ottawa, and explained fully our situation to him.

If it is felt that 136 Bay Street falls into the category of a "Heritage Home" we will want to hear from the Heritage authorities immediately what monies they are willing to make available for the renovation of this building. We have made the Chairman of the Heritage Committee, Ottawa, aware of your Work Order and actions required.

The City of Ottawa, at a Council meeting of June 15, 1977, received a preliminary Central Area Heritage Report identifying the property as "heritage". On February 21, 1979, the Council approved in principle a report recommending the protection and conservation of the area, specific mention being made of 136 Bay Street. On April 4, 1979 the City established its intention to designate the building as a heritage property. By registered letter dated April 19, the intention to designate was communicated to the appellants and they were given thirty days in which to object.

principal de l'église et les syndics voulaient démolir l'édifice en vue d'agrandir le terrain et l'aire de stationnement de l'église. Le 21 mars 1977, les appellants ont déposé à la Division de l'inspection des bâtiments de la ville d'Ottawa une demande de permis de démolition de l'édifice. Il s'en est suivi une suite de discussions intermittentes et stériles entre les fonctionnaires de la ville et les représentants des appellants; la demande comporte les notes suivantes: [TRADUCTION] «Le pasteur a parlé à M. Ham [un urbaniste à l'emploi de la ville]» et [TRADUCTION] «Dossier du patrimoine n° 136-H-12-146. Refuser». Le 30 juin 1977, le pasteur a écrit à l'inspecteur de la Division des normes de propriété de la ville et sa lettre mentionne:

[TRADUCTION] Nous souhaitons poursuivre la démolition du 136, rue Bay pour aménager le stationnement dont nous avons grand besoin pour nettoyer le secteur. Cependant, il semble qu'il nous faudra attendre de connaître les intentions des «comités du patrimoine» concernant cet immeuble. Nous avons rencontré le président du Comité du patrimoine d'Ottawa et nous lui avons expliqué notre point de vue en détail.

[TRADUCTION] Si on considère que le 136, rue Bay, peut être classé comme «maison historique», nous voulons savoir immédiatement combien d'argent les autorités compétentes sont disposées à affecter à la rénovation de cet édifice. Nous avons fait connaître votre ordre d'exécution et les mesures requises au président du Comité du patrimoine d'Ottawa.

Au cours d'une séance du conseil tenue le 15 juin 1977, la ville d'Ottawa a pris connaissance d'un rapport préliminaire sur le patrimoine du secteur centre qui a identifié cet immeuble comme un «bien culturel». Le 21 février 1979, le conseil a approuvé en principe un rapport qui recommandait de protéger et de conserver le secteur et qui mentionnait de façon particulière le 136, rue Bay. Le 4 avril 1979, la ville a donné acte de son intention de désigner cet édifice comme bien culturel. Par lettre recommandée en date du 19 avril, la ville a fait part aux appellants de son intention de désigner l'édifice et leur a accordé un délai de trente jours pour s'y opposer.

NOTICE OF INTENTION TO DESIGNATE

TAKE NOTICE that the Council of The Corporation of the City of Ottawa on the 4th day of April 1979, established its intention to designate the lands and buildings known municipally as 136 Bay Street as a property of architectural and historical value or interest under The Ontario Heritage Act, 1974.

STATEMENT OF REASONS FOR THE PROPOSED DESIGNATION:

"The two and one-half storey stone residence at 136 Bay Street is recommended for designation as being of architectural and historical value. Erected prior to 1866, the T-shaped structure has a rear stone portion of post-Georgian character. The front section has segmental and semi-circular arched windows and an offset entranceway more characteristic of the 1870's. Descendants state that the building was the residence of Captain T. Clegg, prior to his retirement. Mr. Gustavius Wickstead, Chief Law Clerk, House of Commons, resided there from 1866 through the turn of the century."

NOTICE OF OBJECTION to the designation may be served on the Clerk, within thirty (30) days of the 20th day of April, 1979.

No objection was received in response to the above notice and the City adopted By-law 157-79 on June 6, 1979 designating the property pursuant to s. 29 of *The Ontario Heritage Act, supra*, as a property of architectural and historical value. Notice of the designation by-law was communicated to the appellants by registered letter dated July 12, 1979. The appellants made application for a permit to demolish the building which application was made either on June 29, 1979 or on July 4, 1979 and it matters not which for the purposes of these proceedings. The statute requires that the City respond to such application within ninety days, otherwise it shall be deemed to have consented to the application. The ninety-day period expired on October 2, 1979 (based on my assumption that the application for the permit was made on July 4, 1979). Crucial to the disposition of this appeal is s. 34 of the Act, the operative parts of which are as follows:

34.—(1) No owner of property designated under this Part shall demolish or remove any building or structure on such property or permit the demolition or removal of

[TRADUCTION] AVIS D'INTENTION DE DÉSIGNER UN BIEN

PRENEZ AVIS que le 4 avril 1979, le conseil municipal d'Ottawa a donné acte de son intention de désigner le bien-fonds et l'édifice situé au 136, rue Bay, comme bien ayant une valeur architecturale et historique en vertu de *The Ontario Heritage Act, 1974*.

ÉNONCÉ DES MOTIFS DU PROJET DE DÉSIGNATION:

«Il est recommandé de désigner la maison de pierres de deux étages et demi située au 136, rue Bay, comme ayant une valeur architecturale et historique. La partie arrière en pierres de cet édifice en forme de T érigé avant 1866 est d'architecture post-Georgienne. La partie avant comporte des fenêtres en voûtes surbaissées et en demi-cercles et une entrée en porte-à-faux plus caractéristique des années 1870. Les descendants du capitaine T. Clegg affirment que leur ancêtre a habité cet édifice avant de prendre sa retraite. M. Gustavius Wickstead, légiste principal à la Chambre des communes, y a résidé de 1866 jusqu'à la fin du siècle.»

LES AVIS D'OPPOSITION à la désignation doivent être signifiés au greffier dans les trente (30) jours à compter du 20 avril 1979.

La ville n'a reçu aucune opposition relativement à l'avis précité et, le 6 juin 1979, elle a adopté le règlement 157-79 désignant, conformément à l'art. 29 de *The Ontario Heritage Act*, précité, ce bien comme ayant une valeur architecturale et historique. L'avis du règlement de désignation a été donné aux appellants par lettre recommandée en date du 12 juillet 1979. Les appellants ont présenté une demande pour un permis de démolition de l'édifice; cette demande a été faite le 29 juin 1979 ou le 4 juillet 1979, la date précise n'ayant aucune importance en l'espèce. La Loi exige que la ville donne une réponse à cette demande dans les quatre-vingt-dix jours, sans quoi elle est réputée avoir acquiescé à la demande. Le délai de quatre-vingt-dix jours a expiré le 2 octobre 1979 (si je tiens pour acquis que la demande de permis a été faite le 4 juillet 1979). L'article 34 de la Loi est d'une importance capitale en l'espèce. En voici le dispositif:

[TRADUCTION] 34.—(1) Nul propriétaire d'un bien désigné conformément à la présente partie ne doit démolir ou enlever un édifice ou un bâtiment situé sur les

any building or structure on such property unless he applies to the council of the municipality in which the property is situate and receives consent in writing to such demolition or removal.

(2) The council, after consultation with its local advisory committee, where one is established, shall consider an application under subsection 1 and within ninety days of receipt thereof shall,

(a) consent to the application; or

(b) refuse the application and prohibit any work to demolish or remove any building or structure on the property for a period of 180 days from the date of its decision,

and shall cause notice of its decision,

(c) to be given to the owner and to the Foundation; and

(d) to be published in a newspaper having general circulation in the municipality,

and its decision is final.

(3) The applicant and the council may agree to extend the time under subsection 2 and, where the council fails to notify the applicant of its decision within ninety days after the notice of receipt is served on the applicant or within such extended time as may be agreed upon, the council shall be deemed to have consented to the application.

(4) Notwithstanding subsection 1, where the period of 180 days prohibiting any work to demolish or remove any building or structure on a property under clause *b* of subsection 2 has expired and the owner has not agreed to an extension of such period, or where the extension of time agreed upon by the owner and the council under subsection 3 has expired, the owner may proceed to demolish or remove the building or structure on the property subject to the provisions of any other Act or regulation thereunder.

(5) Where,

(a) the council consents to an application under clause *a* of subsection 2, or is deemed to have consented to an application under subsection 3; or

(b) the period of 180 days under clause *b* of subsection 2 has expired or where the extension of time agreed upon by the owner and the council under subsection 3 has expired and the demolition or removal of the building or structure on the property has been completed,

the council shall pass a by-law repealing the by-law or part thereof designating the property . . .

lieux visés, ni en permettre la démolition ou l'enlèvement, à moins d'avoir demandé au conseil de la municipalité où est situé le bien son consentement écrit à cette démolition ou à cet enlèvement et de l'avoir obtenu.

(2) Après avoir consulté le comité consultatif local, s'il en existe un, le conseil doit examiner une demande présentée en vertu du paragraphe 1 et doit, dans les quatre-vingt-dix jours de la réception de cette demande,

a) acquiescer à la demande, ou

b) refuser la demande et interdire tous travaux de démolition ou d'enlèvement d'un édifice ou d'un bâtiment situé sur les lieux visés, pour une période de 180 jours à compter de la date de sa décision,

et il doit faire en sorte qu'un avis de sa décision

c) soit communiqué au propriétaire et à la Foundation; et

d) soit publié dans un journal qui paraît dans la municipalité.

La décision du conseil est sans appel.

(3) Le requérant et le conseil peuvent convenir de proroger le délai prévu au paragraphe 2 et, lorsque le conseil omet d'aviser le requérant de sa décision dans les quatre-vingt-dix jours de la signification au requérant de l'accusé de réception ou avant l'expiration de la prorogation de délai convenue, le conseil est réputé avoir acquiescé à la demande.

(4) Nonobstant le paragraphe 1, lorsque la période de 180 jours d'interdiction des travaux de démolition ou d'enlèvement d'un édifice ou d'un bâtiment situé sur les lieux visés, prévue à l'alinéa *b*) du paragraphe 2, est expirée et que le propriétaire n'a pas consenti à proroger cette période, ou lorsque la prorogation convenue par le propriétaire et le conseil en vertu du paragraphe 3 est expirée, le propriétaire peut, sous réserve des dispositions de toute autre loi ou de ses règlements d'application, démolir ou enlever l'édifice ou le bâtiment.

(5) Lorsque

a) le conseil acquiesce à une demande en vertu de l'alinéa (2)*a*), ou qu'il est réputé, en vertu du paragraphe 3, avoir acquiescé à une demande; ou lorsque

b) la période de 180 jours prévue à l'alinéa (2)*b*) est expirée, ou que la prorogation de la période convenue entre le propriétaire et le conseil en vertu du paragraphe 3 est expirée et que l'édifice ou le bâtiment a été démolí ou enlevé,

le conseil doit adopter un règlement abrogeant le règlement ou la partie du règlement qui désigne le bien . . .

At a meeting of September 19, 1979, Ottawa City Council considered a report from the Ottawa Planning Board entitled "Application for permission to demolish the Clegg House" which recommended:

That the application of St. Peter's Lutheran Church for permission to demolish the Clegg House, 136 Bay Street, be denied.

as well as a report from the Board of Control entitled "Conservation of the sole surviving example of settlement era Upper Town, Conservation of 136 Bay Street" which recommended:

That expropriation proceedings be initiated to acquire the heritage building at 136 Bay Street

The two recommendations were adopted by Council in By-law 261-79. It may be noted that the following commentary on the "Background" forms part of the latter report.

Discussions with the Church have indicated that no compromise, alteration in their plans, or voluntary financial solution is anticipated. The Church remains adamant in its intention to demolish the building.

The report was amended before adoption by by-law to include the further recommendation:

The Department be instructed to meet representatives of the church to discuss purchase and/or other solutions.

The action taken with respect to denial of permission to demolish included a comment by the Commissioner of Finance which presumably formed a part of the report confirmed by By-law 261-79 which stated:

Denial of permission to demolish will allow six additional months for the City to develop an effective, permanent method for preservation. Consideration of such methods is underway.

I do not conclude that these related considerations in any way detract from the two decisions embodied in By-law 261-79.

Au cours d'une assemblée tenue le 19 septembre 1979, le conseil municipal d'Ottawa a examiné un rapport de la Commission de l'urbanisme d'Ottawa intitulé [TRADUCTION] «Demande de permission de démolir la maison Clegg» qui recommandait:

[TRADUCTION] Que la demande de permission de démolir la maison Clegg, située au 136, rue Bay, faite par l'Eglise luthérienne St. Peter, soit rejetée.

Le conseil a également examiné un rapport du Bureau des commissaires intitulé [TRADUCTION] «Conservation du seul édifice subsistant de l'époque de l'établissement de la Haute Ville, conservation du 136, rue Bay», qui recommandait:

[TRADUCTION] L'engagement de procédures d'expropriation en vue d'acquérir l'édifice historique situé au 136, rue Bay

Le conseil a adopté les deux recommandations dans son règlement 261-79. On peut remarquer que l'observation suivante relative à la «Documentation» fait partie de ce dernier rapport.

[TRADUCTION] Les discussions avec les représentants de l'église ne laissent entrevoir aucun compromis, aucun changement dans leurs plans ni aucune solution volontaire d'ordre financier. L'église reste inflexible quant à son intention de démolir l'édifice.

Avant d'être adopté par voie de règlement, le rapport a été modifié de manière à inclure également la recommandation suivante:

[TRADUCTION] Demander au Service de rencontrer les représentants de l'église en vue de discuter de l'achat et des autres solutions possibles.

Les mesures adoptées relativement au refus de la permission de démolir comportent une observation du commissaire des Finances qui faisait probablement partie du rapport adopté par le règlement 261-79 et qui se lisait comme suit:

[TRADUCTION] Le refus de la permission de démolir permettra à la ville de disposer d'un délai supplémentaire de six mois pour élaborer des méthodes de préservation efficaces et définitives. L'examen de ces méthodes est déjà en cours.

Je ne conclus pas que ces considérations connexes dérogent de quelque façon aux deux décisions que renferme le règlement 261-79.

There are findings of fact in each court below that the appellants knew of the action taken by the Council of the City of Ottawa in its meeting of September 19 and there is ample evidence on the record to support the concurrent findings of knowledge in the appellants of the refusal of the application for demolition by the Council of the respondent. It may be briefly summarized:

- (a) At the Council meeting on September 19 two of the Trustees of the appellants were present;
- (b) The Secretary of the appellants, prior to the meeting, reviewed the draft recommendations which Council confirmed in By-law 261;
- (c) The Secretary of the appellants submitted a letter, on the instructions of the Board, to the respondent Council relating to the proposed expropriation of the property which letter was received and dealt with by the respondent Council at the meeting on September 19; the letter contains the following: "The Trustees of the Church oppose the recommendation of the Board of Control and the Ottawa Planning Board for expropriation . . .";
- (d) The Secretary of the appellants had read the newspaper accounts, dated September 20, 1979, of the meeting of the respondent Council on September 19.

Before returning to the interpretation problems raised by s. 34, the history of the events can be shortly completed. The respondents attempted to deliver a notice, including a copy of the minutes of the Council meeting of September 19, to the appellants on October 26 but service of these documents was refused by a person on the premises of the church. On the following day (Saturday, October 27), somewhere between 7 and 8:45 in the morning, the appellants partially demolished the building. Injunction proceedings were then taken restraining the appellants from completing the demolition and this order continues to this date.

Chacune des cours d'instance inférieure a conclu que les appellants connaissaient les mesures adoptées par le conseil municipal d'Ottawa à son assemblée du 19 septembre, et il y a suffisamment d'éléments de preuve au dossier pour appuyer les conclusions concordantes que les appellants savaient que le conseil de l'intimée avait rejeté la demande de permis de démolition. Ces éléments de preuve peuvent être résumés brièvement comme suit:

- a) Deux des syndics des appellants ont assisté à l'assemblée du conseil du 19 septembre;
- b) Avant la tenue de cette assemblée, le secrétaire des appellants a passé en revue les projets de recommandation que le conseil a ratifiés dans le règlement 261;
- c) Suite aux directives du conseil d'administration, le secrétaire des appellants a fait parvenir une lettre au conseil intimé relativement au projet d'expropriation du bien; le conseil intimé a reçu cette lettre et l'a examinée au cours de l'assemblée du 19 septembre. Cette lettre stipule notamment ce qui suit: [TRADUCTION] «Les syndics de l'église s'opposent à la recommandation du Bureau des commissaires et de la Commission de l'urbanisme d'Ottawa concernant l'expropriation . . .»;
- d) Le secrétaire des appellants a lu les comptes rendus des journaux du 20 septembre 1979 concernant l'assemblée tenue le 19 septembre par le conseil intimé.

Avant de retourner aux problèmes d'interprétation que soulève l'art. 34, on peut achever brièvement le récit de la suite des événements. Le 26 octobre, les intimés ont tenté de signifier aux appellants un avis, y compris une copie du procès-verbal de l'assemblée du conseil du 19 septembre, mais une personne qui se trouvait à l'église a refusé que ces documents lui soient signifiés. Le lendemain matin (le samedi 27 octobre), entre 7 h et 8 h 45, les appellants ont démolî en partie l'édifice. Une demande d'injonction a alors été faite pour empêcher les appellants d'achever la démolition, et l'ordonnance rendue est toujours en vigueur.

I return to the question of the proper application of the provisions of s. 34, *supra*, in these proceedings. *The Ontario Heritage Act*, *supra*, sets forth a procedure whereby municipalities may designate properties within their boundaries as being of historic or architectural value or interest and thereafter may take proceedings to acquire such properties for permanent preservation. Section 29 of the Act was invoked by the respondent upon the passage of By-law 157-79 in connection with the property in question. The succeeding sections of the Act then provide for the care, custody and ownership of the designated property. Section 34, for example, prohibits demolition except on authorization issued pursuant to that section and thereafter the Council shall either permit or refuse demolition and if the former, shall repeal the by-law designating the property under s. 29. Under s. 36 the Council may acquire by purchase, expropriation or otherwise any property designated under the statute.

The appellants here made application under s. 34(1) for approval of demolition. The application was denied. No notice in the sense of a written notice was given to the appellants by the respondent within the ninety-day period nor did the respondent cause any notice of its decision to be published in a newspaper in the City of Ottawa. In the facts of this case we have only the knowledge of the appellants of the refusal of the application as so found by the courts below, within the ninety-day period. Problems immediately arise relative to the effect:

- (1) in law of the failure to deliver written notice to the owner under 2(c); and,
- (2) of the deeming provision in subs. (3) which says in essence:

where the council fails to notify the applicant of its decision within ninety days after the notice of receipt is served on the applicant . . . council shall be deemed to have consented to the application.

It is to be noted at once that the terminology with respect to notice under subs. (2) is different from that of subs. (3). In subsection (2) the Council "shall cause notice . . . to be given" to the owner

Je reviens à la question de l'application régulière, en l'espèce, des dispositions de l'art. 34 précité. *The Ontario Heritage Act*, précitée, énonce une procédure suivant laquelle les municipalités peuvent désigner des biens situés sur leur territoire comme ayant une valeur historique ou architecturale et peuvent par la suite prendre des mesures pour acquérir ces biens afin de les préserver en permanence. Lorsqu'il a adopté le règlement 157-79 relativement au bien en question, l'intimé a invoqué l'art. 29 de la Loi. Les articles suivants de la Loi renferment des dispositions pour la conservation, la garde et la propriété du bien désigné. L'article 34, par exemple, interdit la démolition à moins qu'une autorisation de démolir ne soit délivrée conformément à cet article, et, par la suite, le conseil doit permettre ou refuser la démolition et, s'il la permet, il doit abroger le règlement qui désigne le bien conformément à l'art. 29. En vertu de l'art. 36, le conseil peut acquérir, par voie d'achat, d'expropriation ou autrement, tout bien désigné en vertu de la Loi.

En l'espèce, les appellants ont demandé, conformément au par. 34(1), la permission de démolir l'édifice. Cette demande a été rejetée. L'intimé n'a donné aucun avis écrit aux appellants dans le délai de quatre-vingt-dix jours et n'a fait publier aucun avis de sa décision dans un journal qui paraît dans la ville d'Ottawa. Suivant les faits en l'espèce, la seule connaissance que les appellants ont eue du rejet de leur demande dans le délai de quatre-vingt-dix jours est celle à laquelle ont conclu les cours d'instance inférieure. Des problèmes se posent immédiatement quant à l'effet

- 1) en droit, de l'omission de donner au propriétaire l'avis écrit prévu à l'al. (2)c); et
- 2) de la présomption du par. (3) qui dit en substance:

[TRADUCTION] lorsque le conseil omet d'aviser le requérant de sa décision dans les quatre-vingt-dix jours de la signification au requérant de l'accusé de réception . . . le conseil est réputé avoir acquiescé à la demande.

Il faut d'abord remarquer que les termes utilisés au par. (2) relativement à l'avis sont différents de ceux utilisés au par. (3). Au paragraphe (2), le conseil «doit faire en sorte qu'un avis . . . soit

and in subs. (3) the provision is: "where the council fails to notify the applicant" within ninety days after "notice of receipt is served on the applicant". There would appear to be a distinction between notice being given to the owner in subs. (2) and the requirement of notification to the applicant under subs. (3). Furthermore, the notice of receipt issued by the council must be "served" on the applicant under subs. (3). The verb 'to serve' is not employed in subs. (2). A similar contrast can be found with s. 29(3) which requires the Council to "serve" the notice of intention to designate the property in the first place.

Another problem arises from the phraseology employed by the Legislature in subs. (2)(b). This provision requires the Council to act within ninety days of receipt of the application by either consenting to or refusing the application. Clause (b) may go further and require a decision to prohibit demolition apart from the refusal of the application for demolition. The subsection reads: "The council ... shall ... refuse the application and prohibit any work to demolish ... [the] building ... for a period of 180 days ..." Counsel for the appellants urged an interpretation whereby the conjunctive 'and' would be read as splitting the decision into two parts and requiring the Council not only to announce a refusal of the application but to announce a prohibition of demolition for 180 days. Here the by-law simply refuses the application for demolition. It would, in my view, put an undue strain on the language adopted by the Legislature to require the municipality when denying the application to go further and repeat the entire subs. 2(b). It is to be noted that in subs. (5)(b), when the 180-day period has expired, Council shall repeal the designating by-law. This clearly lays out a statutory scheme whereby the effect of a refusal of an application to demolish is to sterilize the property for a period of 180 days at the end of which, failing other authorized action by the Council, the Council must repeal the designating by-law. In my view, a proper construction of subs. (2)(b) does not require Council to decide on a refusal of a demolition application to prohibit demolition for 180 days; that result flows from the

communiqué» au propriétaire, et le par. (3) dit: «lorsque le conseil omet d'aviser le requérant» dans les quatre-vingt-dix jours «de la signification au requérant de l'accusé de réception». Il semble y avoir une distinction entre l'avis donné au propriétaire au par. (2) et l'obligation d'aviser le requérant en vertu du par. (3). En outre, en vertu du par. (3), il doit y avoir «signification» au requérant de l'accusé de réception délivré par le conseil. Le paragraphe (2) n'emploie pas le substantif «signification». On trouve une différence semblable au par. 29(3) qui oblige le conseil à «signifier» d'abord l'avis de l'intention de désigner le bien.

Un autre problème découle des termes qu'emploie le législateur à l'al. (2)b). Cette disposition oblige le conseil à agir dans les quatre-vingt-dix jours de la réception de la demande en acquiesçant à la demande ou en la refusant. L'alinéa b) peut aller plus loin et exiger une décision d'interdire la démolition, en plus du refus de la demande de permis de démolition. Cet alinéa dit: «... le conseil doit ... refuser la demande et interdire tous travaux de démolition ... [de l'] édifice ... pour une période de 180 jours ...» L'avocat des appellants a préconisé une interprétation suivant laquelle la conjonction «et» doit s'interpréter comme scindant en deux parties la décision et comme exigeant du conseil qu'il annonce non seulement le refus de la demande mais également une interdiction de démolir pour une période de 180 jours. En l'espèce, le règlement refuse simplement le permis de démolition. A mon avis, ce serait dénaturer le sens des mots utilisés par le législateur que d'exiger de la municipalité, lorsqu'elle refuse une demande, d'aller plus loin et de répéter en entier l'al. (2)b). On doit remarquer qu'en vertu de l'al. (5)b), le conseil doit abroger le règlement de désignation lorsque la période de 180 jours est expirée. Cela trace évidemment un plan suivant lequel le refus d'une demande de permis de démolition a pour effet de geler le bien pour une période de 180 jours à l'expiration de laquelle, à défaut d'une autre mesure que le conseil est autorisé à prendre, le conseil doit abroger le règlement de désignation. A mon avis, l'interprétation qu'il convient de donner à l'al. (2)b) n'exige pas du conseil qu'il décide, lorsqu'il refuse une demande de permis de démolition, d'interdire la démolition

decision of denial of the application.

Subsection (2) goes on to require the Council, upon reaching a decision under clauses (a) or (b), to cause "notice" of this decision (and I note the word decision is in the singular) "to be given to the owner" and "to be published in a newspaper". There is no requirement that the notice be in writing or that it be "served" on the owner. Nor indeed is there any requirement that the Council actually insert notice in a newspaper by way of advertisement or otherwise, but simply to cause notice to be published in a newspaper. Here the decision was indeed published in the newspaper and the evidence indicates one or more officers or trustees of the appellants saw the newspaper. I do not believe that the intention of the Legislature was to allow casual newspaper reports not "caused" by the Council to suffice as notice under subs. (2)(d). What therefore is the effect of the failure by Council to insert a notice of its decision in a local newspaper? I share the view, with respect, of the courts below that subs. (2)(d) is directory only and that its failure to publish in a local newspaper does not operate to invalidate the decision to deny the application for demolition authority.

As to the effect of subs. (2)(c) some help can be obtained by reading that provision in conjunction with subs. (3). Both subsections require the Council to cause a notice to be given to the owner or to notify the owner of the decision of the Council within the ninety-day period. Subsection (3) goes on to provide that upon failure to notify the applicant within the prescribed period "the council shall be deemed to have consented". The deeming, be it noted, runs only to the requirement of notice under subs. (2)(c) and not publication under (2)(d). What then is the proper meaning in these circumstances of the deeming provision in subs. (3)? In *Hickey v. Stalker* (1923), 53 O.L.R. 414, [1924] 1 D.L.R. 440 (C.A.), Middleton J. was called upon to construe the meaning of the word "deemed". His Lordship pointed out that the word imported one of two meanings, that is to say it meant either

pour une période de 180 jours; ce résultat découle de la décision de refuser la demande.

Le paragraphe (2) oblige également le conseil, lorsqu'il prend une décision suivant les al. a) ou b), à faire en sorte qu'un «avis» de cette décision (et je fais remarquer que le terme décision est au singulier) «soit communiqué au propriétaire» et «soit publié dans un journal». Il n'exige pas que l'avis soit écrit ou qu'il soit «signifié» au propriétaire. Il n'exige pas non plus que le conseil insère effectivement l'avis dans un journal au moyen d'une annonce ou autrement, mais simplement qu'il fasse en sorte que l'avis soit publié dans un journal. En l'espèce, la décision a effectivement été publiée dans un journal et la preuve révèle qu'au moins un des syndics ou représentants des appellants a vu le journal. Je ne crois pas que le législateur ait voulu permettre qu'un article fortuit dans un journal, que le conseil n'a pas «fait publier», soit un avis suffisant en vertu de l'al. (2)d). Quel est, en conséquence, l'effet de l'omission, par le conseil, d'insérer un avis de sa décision dans un journal local? Avec égards, je partage l'avis des cours d'instance inférieure que l'al. (2)d) sert seulement de ligne directive et que l'omission de publier l'avis dans un journal local n'a pas pour effet d'invalider la décision de refuser la demande de permis de démolition.

Quant à l'effet de l'al. (2)c), il peut nous aider lorsqu'on lit cette disposition de concert avec le par. (3). Ces deux paragraphes obligent le conseil à faire en sorte qu'un avis de sa décision soit donné au propriétaire ou à en aviser le propriétaire dans les quatre-vingt-dix jours. Le paragraphe (3) prévoit aussi qu'en cas d'omission d'aviser le requérant dans le délai prescrit, «le conseil est réputé avoir acquiescé». Cette présomption, doit-on remarquer, s'applique uniquement à l'obligation de donner avis prévue à l'al. (2)c) et non à la publication prévue à l'al. (2)d). Quel est alors, dans les circonstances, le sens véritable de la présomption établie au par. (3)? Dans l'arrêt *Hickey v. Stalker* (1923), 53 O.L.R. 414, [1924] 1 D.L.R. 440 (C.A.), le juge Middleton était appelé à interpréter le sens du terme «réputé». Sa Seigneurie a souligné que ce terme pouvait avoir deux sens, soit

"deemed conclusively" or "deemed until the contrary is proved", and then continued at p. 419:

I think this modified meaning should be given to the word as found in our statute, for it will not only save the legislation from being unjust but also from being absurd. That it is the duty of the Court, in seeking the true legislative intention of an Act, which undoubtedly is the sole duty of the Court, to regard the possible consequences of alternative constructions of ambiguous expressions, has been determined in many cases.

In this Court, Cartwright J., as he then was, on behalf of himself and Chief Justice Kerwin, adopted the interpretation of Middleton J. in the case of *Gray v. Kerslake*, [1958] S.C.R. 3. His Lordship stated at p. 9:

In the case at bar, and in many cases which can easily be imagined, to construe the word "deemed" in s. 134(1) as "held conclusively" would be to impute to the Legislature the intention (i) of requiring the Court to hold to be the fact something directly contrary to the true fact, . . .

In that case the Court was concerned with the interpretation of a section of *The Insurance Act*, R.S.O. 1950, c. 183, which said:

134.—(1) A contract is deemed to be made in the Province:

(a) if the place of residence of the insured is stated in the application or the policy to be in the Province . . .

On the facts of that case the contract of insurance was made and was to be performed wholly outside the province. The contrary to the presumptive conclusion was proved and in fact admitted in the proceedings. The Court declined to apply the conclusive interpretation to the word 'deemed'. The other members of the Court did not express an opinion on this aspect of the case.

The only reference in the statute to the mechanics of notice is to be found in s. 67(1) which provides:

67.—(1) Any notice or order required to be given, delivered or served under this Act or the regulations is sufficiently given, delivered or served if delivered per-

«péremptoirement réputé», soit «réputé jusqu'à preuve du contraire», et a poursuivi en disant, à la p. 419:

[TRADUCTION] Je crois que c'est ce sens modifié qu'il faut donner à ce mot qui figure dans notre loi, lui évitant ainsi d'être non seulement injuste mais absurde. De nombreux arrêts ont décreté que, lorsqu'elle doit décider de la véritable intention législative d'une loi, la Cour a le devoir, et c'est incontestablement son seul devoir, d'évaluer les conséquences possibles des diverses interprétations d'expressions ambiguës.

Le juge Cartwright, alors juge puîné, dans les motifs qu'il a rédigés dans l'arrêt de cette Cour *Gray c. Kerslake*, [1958] R.C.S. 3, et auxquels a souscrit le juge en chef Kerwin, a adopté l'interprétation du juge Middleton. Sa Seigneurie dit à la p. 9:

[TRADUCTION] Dans l'affaire en instance, ainsi que dans plusieurs autres affaires faciles à imaginer, interpréter le mot «réputé» figurant à l'article 134(1) comme signifiant «péremptoirement réputé» reviendrait à attribuer au législateur l'intention (i) d'exiger que la Cour reconnaissasse comme vraie une chose nettement contraire à la vérité . . .

Dans cette affaire, il s'agissait pour la Cour d'interpréter un article de *The Insurance Act*, R.S.O. 1950, chap. 183, qui disait:

[TRADUCTION] **134.—(1)** Un contrat est réputé avoir été conclu dans la province,

a) s'il est déclaré dans la demande ou dans le contrat d'assurance que le lieu de résidence de l'assuré est dans la province . . .

Dans cette affaire, le contrat d'assurance avait été conclu et devait être exécuté entièrement à l'extérieur de la province. On avait fait une preuve contraire à la présomption et, en fait, la conclusion contraire avait été admise au cours de procédures. La Cour a refusé d'interpréter le terme «réputé» comme étant péremptoire. Les autres membres de la Cour ne se sont pas prononcés sur cet aspect de l'affaire.

La seule mention dans la Loi du mécanisme de l'avis se trouve au par. 67(1) qui prévoit:

[TRADUCTION] **67.—(1)** La signification ou la remise d'un avis ou d'une ordonnance en vertu de la présente loi est valable si elle est faite personnellement ou par cour-

sonally or sent by registered mail addressed to the person to whom delivery or service is required to be made at his last known address.

This provision I find to be of no help because it again does not specify whether the notice is required to be in writing and uses all three verbs—given, delivered or served—when providing that the notice is sufficiently given, delivered or served “if delivered personally”. The stipulation that notice “is sufficiently given . . . if delivered personally” does not modify the requirement beyond that stated in s. 34(2)(c) that “notice . . . be given”. The question therefore reduces itself to whether or not knowledge can be equated with notice, for we have here a finding in the courts below of knowledge. Section 10 of *The Interpretation Act*, R.S.O. 1970, c. 225, requires that all statutes be given “such fair, large and liberal construction and interpretation as will best ensure the attainment of the object of the Act according to its true intent, meaning and spirit”. In this appeal we are concerned with a statute of general effect clearly enacted for the benefit of the public at large and which establishes a simple procedure whereby both the public interest and the interest of the owner of the property in question can be served. Here, on the facts as found by the courts below, the owners of the property fully participated in the process inaugurated and carried forward under the provisions of *The Ontario Heritage Act*. There is no question of lack of knowledge, consultation or participation by the appellants at any stage of the process, either from its beginnings when designation occurred or where expropriation was undertaken in opposition to the written pleas of the appellants. In these circumstances, in my view, the statute is fairly and properly interpreted when knowledge is indeed equated with notice. The deeming provision in subs. (3) should, in my view, be interpreted as “deemed to be so until the contrary is proved”. Here the appellant owners were given notice by their presence at the Council meeting in question and thus both literally and substantially the Council did “cause notice of its decision to be given to the owner”. The owner was fully apprised of the decision and hence has received “notice” thereof, albeit informally and not in writing.

rier recommandé adressé à la personne à qui elle doit être faite à sa dernière adresse connue.

J'estime que cette disposition n'est d'aucun secours parce que, là encore, elle ne précise pas si l'avis doit être écrit et qu'elle emploie les termes signification et remise, lorsqu'elle dit que la signification ou la remise est valable «si elle est faite personnellement». La disposition portant que la signification ou la remise d'un avis «est valable si elle est faite personnellement» n'ajoute rien à l'exigence de l'al. 34(2)c) qu'«un avis . . . soit communiqué». La question se réduit par conséquent à savoir si la connaissance peut équivaloir à l'avis, puisque en l'espèce les cours d'instance inférieure ont conclu à la connaissance. L'article 10 de *The Interpretation Act*, R.S.O. 1970, chap. 225, exige que toute loi fasse l'objet [TRADUCTION] «d'une interprétation large, juste et libérale, afin d'assurer la réalisation de son objet selon son sens, son intention et son esprit véritables». Il s'agit en l'espèce d'une loi d'intérêt général qui a évidemment été adoptée à l'avantage du grand public et qui établit une procédure simple destinée à servir à la fois les intérêts du public et ceux du propriétaire du bien. En l'espèce, suivant les faits constatés par les cours d'instance inférieure, les propriétaires du bien ont pleinement participé aux procédures instituées et exécutées en vertu des dispositions de *The Ontario Heritage Act*. Il n'est pas question d'absence de connaissance, de consultation ou de participation de la part des appellants à aucune étape des procédures, que ce soit au tout début à l'étape de la désignation ou lorsqu'a été entreprise la procédure d'expropriation à l'encontre des plaidoyers écrits des appellants. Dans ces circonstances, j'estime qu'on interprète la Loi de façon juste et appropriée lorsqu'on dit que la connaissance équivaut à un avis. Il y a lieu à mon avis d'interpréter la présomption du par. (3) comme signifiant «réputé jusqu'à preuve du contraire». En l'espèce, les propriétaires appellants ont reçu l'avis du fait qu'ils étaient présents à l'assemblée du conseil en question et ainsi, le conseil a, littéralement et en substance, «fai[t] en sorte qu'un avis de sa décision soit communiqué au propriétaire». Le propriétaire était parfaitement informé de la décision et, partant, il en a reçu «avis» bien que ce ne soit pas de façon officielle ni par écrit.

The Council, having taken the necessary step in denying the application for authority to demolish, proceeded in accordance with the statutory directives by undertaking expropriation by by-law pursuant to s. 36 of the Act. The Council therefore is not required by s. 34(5) to repeal the designating by-law, the appropriate action having been taken within the prescribed ninety-day period.

Finally, it was submitted by counsel for the appellants that in order for the action of Council to be decisive, it must be announced in the manner prescribed by subs. (2) in order to "bind" the city and in order to fix the time for the commencement of the running of the 180-day period within subs. (2)(b). We are not here concerned with the situation which would result in the event a council of a municipality were to repeal the rejection by-law. Until By-law 261-79 has been repealed, the City is, in the sense of the argument, "bound" by its decision. It follows that under subs. (2)(b) the 180-day period automatically commenced to run with the refusal of the application for the demolition permit.

For these reasons I would dismiss the appeal with costs.

Appeal allowed with costs, ESTEY J. dissenting.

Solicitors for the appellants: Vice and Hunter, Ottawa.

Solicitor for the respondents: D. V. Hambling, Ottawa.

Le conseil, qui a pris les mesures nécessaires en refusant la demande de permission de démolir, a procédé conformément aux directives prévues par la Loi en entreprenant l'expropriation par voie de règlement conformément à l'art. 36 de la Loi. Par conséquent, le conseil n'est pas tenu en vertu du par. 34(5) d'abroger le règlement de désignation puisqu'il a pris les mesures appropriées avant l'expiration de la période prescrite de quatre-vingt-dix jours.

Enfin, l'avocat des appellants a fait valoir que, pour que la mesure prise par le conseil soit décisive, elle doit être annoncée de la manière prescrite au par. (2) pour «lier» la ville et pour déterminer la date à laquelle la période de 180 jours mentionnée à l'al. (2)b) commence à courir. Il ne nous appartient pas ici d'examiner la situation qui se poserait si le conseil d'une municipalité abrogeait le règlement qui rejette une demande de permis de démolition. Jusqu'à ce que soit abrogé le règlement 261-79, la ville est, au sens de cet argument, «liée» par sa décision. Il s'ensuit qu'en vertu de l'al. (2)b), la période de 180 jours a commencé automatiquement à courir dès le rejet de la demande de permis de démolition.

Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Pourvoi accueilli avec dépens, le juge ESTEY est dissident.

Procureurs des appelaits: Vice and Hunter, Ottawa.

Procureur des intimés: D.V. Hambling, Ottawa.