Canadian Institute of Public Real Estate Companies, Toronto Medical Arts Building Company Limited and 150 Bloor West Limited *Appellants*;

and

The Corporation of the City of Toronto *Respondent*;

and

Attorney-General for the Province of Ontario *Intervenor.*

1978: October 12, 13; 1979: January 23.

Present: Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson and Estey JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Municipal law — Planning legislation — Development control by-law establishing conditions for development or redevelopment in downtown area — Delegation — By-law repeating verbatim the wording of the enabling statute — Whether by-law ultra vires.

Administrative law — Delegated legislation — Development control by-law — Municipality simply repeating formula of statute leaving everything in its discretion — Duty of subordinate body to specify standards.

Respondent municipality passed a by-law which set out conditions for development and redevelopment of land in downtown Toronto. The by-law set out *verbatim* provisions from the enabling statute, *The Planning Act*, R.S.O. 1970, c. 349, as amended, in particular s. 35*a* as enacted by 1973 (Ont.), c. 168, s. 10. Appellants had opposed approval of the by-law on the basis that its enactment was contrary to the rule in *Brant Dairy Co. v. Milk Comm. of Ontario*, [1973] S.C.R. 131, and subsequently obtained leave to appeal the order of the Ontario Municipal Board approving the by-law. The Divisional Court dismissed the application for judicial review to quash the by-law holding that it was neither uncertain nor invalid simply because the council had adopted *verbatim* the words of the statute. The Court of Appeal agreed.

Held: The appeal should be allowed.

In both *Brant Dairy* and the present case the enabling legislation permitted the enactment of delegated legisla-

L'Institut canadien des compagnies immobilières publiques, Toronto Medical Arts Building Company Limited et 150 Bloor West Limited *Appelants*;

et

La Corporation de la ville de Toronto *Intimée*;

et

Le procureur général de la province de l'Ontario *Intervenant.*

1978: 12 et 13 octobre; 1979: 23 janvier.

Présents: Les juges Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson et Estey.

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

Droit municipal — Législation sur la planification — Règlement sur le contrôle de l'aménagement fixant les conditions de mise en valeur ou de réaménagement du centre-ville — Délégation — Règlement reprenant mot à mot le texte de la loi habilitante — Le règlement est-il ultra vires?

Droit administratif — Législation déléguée — Règlement sur le contrôle de l'aménagement — Municipalité répétant simplement la formule de la loi laissant tout à sa discrétion — Obligation de l'organisme subordonné de fixer des normes.

La municipalité intimée a adopté un règlement fixant les conditions de mise en valeur et de réaménagement de terrains au centre-ville de Toronto. Le règlement reprend mot à mot les dispositions de la loi habilitante, *The Planning Act*, R.S.O. 1970, chap. 349, modifiée, particulièrement l'art. 35*a*) édicté par 1973 (Ont.), chap. 168, art. 10. Les appelants ont fait opposition à l'approbation du règlement alléguant que son adoption était contraire à la règle de *Brant Dairy Co. c. Milk Comm. of Ontario*, [1973] R.C.S. 131 et, par la suite, ont obtenu l'autorisation d'interjeter appel de la décision de la Commission municipale de l'Ontario qui a approuvé le règlement. La Cour divisionnaire a rejeté la demande d'examen judiciaire pour invalider le règlement, soutenant qu'il n'était ni douteux ni invalide simplement parce que le conseil a adopté mot à mot le texte de la Loi. La Cour d'appel était du même avis.

Arrêt: Le pourvoi doit être accueilli.

Dans *Brant Dairy* et dans la présente espèce, la loi habilitante permet l'adoption d'une législation déléguée

tion and the subordinate legislating body purported to exercise the delegated power in the very terms in which it was given. In *Brant Dairy* the Milk Commission did not fix and allot quotas, as it was empowered to do, but simply repeated the formula of the statute specifying no standards and leaving everything in its (own) discretion. In the present case there was present the same mere repetition of the power and not the exercise of that power. The by-law is therefore *ultra vires*.

The argument that the existence of a right of appeal to the Municipal Board adequately prevents any misuse of the provisions of the by-law, even if it were sound, could not be effective to validate an invalid by-law. Likewise the argument that the complexity of a great modern city and the diversity of properties therein render it impossible to draft a by-law adequate to cover the situation can have no legal effect. If indeed the enactment of the necessary regulatory scheme amounts to an impossibility then it becomes a matter for the provincial legislature to decide as a matter of policy.

Brant Dairy Co. v. Milk Commission of Ontario, [1973] S.C.R. 131, followed; *Attorney General of Canada v. Brent*, [1956] S.C.R. 318, referred to.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario[1] dismissing an appeal from a judgment of the Divisional Court[2] dismissing an appeal from a decision of the Ontario Municipal Board approving a by-law together with an application to quash a municipal by-law. Appeal allowed, by-law declared *ultra vires*.

J. J. Carthy, Q.C., and *G. J. Smith, Q.C.*, for the appellants.

J. J. Robinette, Q.C., for the respondent.

D. W. Brown, for the intervenor.

The judgment of the Court was delivered by

SPENCE J.—This is an appeal from the judgment of the Court of Appeal for Ontario pronounced on May 3, 1976. The respondent, the City of Toronto, had applied to the Ontario Municipal Board for approval of by-law 419-74. That by-law had been passed by the City of Toronto on December 16, 1974. The Ontario Municipal Board only one week before, on December 9, 1974, had

[1] (1977), 15 O.R. (2d) 248.
[2] (1976), 12 O.R. (2d) 697.

et l'organisme législatif subordonné a prétendu exercer ce pouvoir en usant des termes mêmes du mandat qui lui a été conféré. Dans *Brant Dairy*, la Milk Commission n'a pas établi ni attribué des quotas, comme elle en avait le pouvoir, mais a simplement repris la formule de la loi, en ne précisant aucune norme et en laissant tout à sa (propre) discrétion. Dans l'espèce présente, il y a eu la même répétition pure et simple de l'énoncé des pouvoirs et non leur exercice. Le règlement est donc *ultra vires*.

L'allégation que l'existence d'un droit d'appel à la Commission municipale empêche effectivement d'abuser des dispositions du règlement, même si elle est valable, ne pourrait rendre valide un règlement invalide. De même, l'allégation que la complexité d'une grande ville moderne et la diversité de ses terrains rendent impossible la rédaction d'un règlement convenable pour régler la situation n'a aucune valeur juridique. Si par ailleurs adopter un règlement d'ensemble équivaut à une impossibilité, la législature provinciale devra prendre une décision sur la politique à suivre à cet égard.

Jurisprudence: arrêt suivi: *Brant Dairy Co. c. Milk Commission of Ontario*, [1973] R.C.S. 131; arrêt mentionné: *Procureur général du Canada c. Brent*, [1956] R.C.S. 318.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario[1] rejetant un appel d'un jugement de la Cour divisionnaire[2] qui a rejeté un appel de la décision de la Commission municipale de l'Ontario approuvant un règlement et une demande pour invalider un règlement municipal. Pourvoi accueilli, règlement déclaré *ultra vires*.

J. J. Carthy, c.r., et *G. J. Smith, c.r.*, pour les appelants.

J. J. Robinette, c.r., pour l'intimée.

D. W. Brown, pour l'intervenant.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE SPENCE—Pourvoi est interjeté d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario rendu le 3 mai 1976. L'intimée, la ville de Toronto, avait demandé à la Commission municipale de l'Ontario d'approuver le règlement 419-74 qu'elle avait adopté le 16 décembre 1974. Une semaine plus tôt seulement, le 9 décembre 1974, la Commission municipale de l'Ontario avait refusé d'approuver

[1] (1977), 15 O.R. (2d) 248.
[2] (1976), 12 O.R. (2d) 697.

refused to approve what has been referred to as the "Height By-law".

By-law 419-74 was said to be enacted by virtue of s. 35*a* of *The Planning Act* as enacted in December 1973 and is an amendment of by-law 20623 by adding to s. 16 thereof a new subsection 3(i) in the following terms:

(3)(i) As a condition of development or redevelopment of any land or buildings within any area hereinafter referred to, the Council requires the provision and maintenance of the following facilities and matters, namely:

1. Widening of highways that abut on the land that is being developed or redeveloped.

2. Subject to The Public Transportation and Highway Improvement Act, facilities to provide access to and from the land such as access ramps and curbings including the number, location and size of such facilities and the direction of traffic thereon.

3. Off-street vehicular parking and loading areas and access driveways including the surfacing of such areas and driveways.

4. Walkways and all other means of pedestrian access.

5. Removal of snow from access ramps, driveways, parking areas and walkways.

6. Grading or change in elevation or contour of the land and the disposal of storm, surface and waste water from the land and from any building or structures thereon.

7. Conveyance to the municipality, without cost, of easements required for the construction, maintenance or improvement of any existing or newly required watercourses, ditches, land drainage works and sanitary sewerage facilities on the land.

8. Floodlighting of the land or of any buildings or structures thereon.

9. Walls, fences, hedges, trees, shrubs, or other suitable groundcover to provide adequate landscaping of the land or protection of adjoining lands.

10. Vaults, central storage and collection areas and other facilities and enclosures as may be required for the storage of garbage and other waste material.

11. Plans showing the location of all buildings and structures to be erected on the land and the location of the other facilities required by the by-law.

12. Perspective drawings and plans showing building elevations and cross sections of industrial and com-

ce qu'on a appelé le «Height By-law» (règlement sur la hauteur des bâtiments).

Le règlement 419-74, adopté en vertu de l'art. 35*a*) de *The Planning Act* édicté en décembre 1973, modifie le règlement 20623 en ajoutant à l'art. 16 un nouvel al. 3(i) dont voici le texte:

[TRADUCTION] (3)(i) Préalablement à la mise en valeur ou au réaménagement de tout terrain ou bâtiment compris dans une zone ci-après désignée, le conseil exige l'aménagement et l'entretien des installations et objets suivants:

1. L'élargissement des voies publiques contiguës au terrain mis en valeur ou réaménagé.

2. Sous réserve de *The Public Transportation and Highway Improvement Act*, l'aménagement des accès à ce terrain, par exemple les rampes d'accès et les bordures de trottoirs, y compris le nombre, le lieu, les dimensions de ces installations et le sens de la circulation.

3. Les aires de stationnement et de chargement hors rue et les voies d'accès, y compris le revêtement de ces aires et voies.

4. Les trottoirs et autres voies d'accès pour piétons.

5. L'enlèvement de la neige des rampes d'accès, des entrées, des aires de stationnement et des trottoirs.

6. Le nivellement ou la modification de l'élévation ou du profil du terrain, l'écoulement des eaux de pluie, des eaux de surface et des eaux usées du terrain et de tout bâtiment ou structure.

7. La cession à la municipalité, sans frais, des servitudes nécessaires à la construction, à l'entretien ou à l'amélioration des cours d'eau, des fossés, des ouvrages de drainage et du réseau d'égoût sanitaire existants ou devenus nécessaires.

8. L'éclairage par projecteurs du terrain ou de tout bâtiment ou structure.

9. Les murs, clôtures, haies, arbres, arbustes et toute autre plantation qui assure un aménagement adéquat du terrain ou la protection des terrains contigus.

10. Les remises souterraines, les espaces pour l'entreposage et le ramassage central des ordures et toute autre installation et clôture requises pour l'entreposage des ordures et des rebuts.

11. Les plans montrant l'emplacement de tous les bâtiments et structures et celui de toute autre installation exigée par le règlement.

12. Les dessins en perspective et les plans montrant l'élévation des bâtiments et les vues en coupe des

mercial buildings and residential buildings containing twenty-five or more dwelling units.

Then follows the description of the lands affected which, for present purposes, may be said to be the central core of the City of Toronto. The by-law goes on:—

(ii) The Council is authorized to regulate the maintenance and use of the facilities and matters referred to in paragraph (i).

(iii) The facilities and matters required by paragraph (i) shall be provided and maintained by the owner of the land at his sole risk and expense and to the satisfaction of the Corporation and in default thereof the provisions of Section 469 of the Municipal Act shall apply.

(iv) The owner of any land within any area referred to in paragraph (i) is required as a condition of development or redevelopment of any land or buildings to enter into one or more agreements with the Corporation dealing with the facilities and matters referred to in this By-law.

(v) No building permit shall be issued until the plans required by clauses 11 and 12 of paragraph (i) have been approved by the Corporation and until the agreements required by paragraph (iv) have been entered into.

(vi) For the purpose of this subsection, "redevelopment" means the removal of buildings or structures from land and the construction or erection of other buildings or structures thereon.

2. This By-law shall not come into force without the approval of the Ontario Municipal Board.

The appellants opposed the approval of the said by-law submitting that its enactment was contrary to the principles enunciated in the decision of this Court in *Brant Dairy Company Ltd. et al. v. The Milk Commission of Ontario et al.*[3]

The Municipal Board approved the by-law by its decision pronounced on November 24, 1975. The appellants obtained leave to appeal the order of the Ontario Municipal Board to the Divisional Court. By its order of February 13, 1976, the Divisional Court also gave leave to add a second style of cause and to bring an application under *The Judicial Review Procedures Act*, 1971 (Ont.), c. 48, for similar relief to that claimed in the application for

[3] [1973] S.C.R. 131.

immeubles industriels et commerciaux et des immeubles résidentiels comprenant vingt-cinq unités de logement ou plus.

Vient ensuite la description des terrains visés que l'on peut considérer, aux fins des présentes, comme le centre-ville de Toronto. Le règlement poursuit:

[TRADUCTION] (ii) Le Conseil peut réglementer l'entretien et l'utilisation des installations et objets mentionnés à l'alinéa (i).

(iii) Le propriétaire du terrain doit fournir et entretenir les installations et objets requis à l'alinéa (i), à ses propres risques et frais, et à la satisfaction de la municipalité; en cas de défaut, les dispositions de l'article 469 de *The Municipal Act* s'appliquent.

(iv) Le propriétaire de tout terrain compris dans la zone désignée à l'alinéa (i) est tenu, aux fins de la mise en valeur ou du réaménagement de tout terrain ou bâtiment, de conclure toute entente nécessaire avec la municipalité relativement aux installations et objets visés par le présent règlement.

(v) Aucun permis de construire ne sera délivré avant l'approbation par la municipalité des plans exigés par les clauses 11 et 12 de l'alinéa (i) et la conclusion de l'entente prévue à l'alinéa (iv).

(vi) Aux fins du présent paragraphe, «réaménagement» signifie la suppression de tout bâtiment ou structure érigé sur un terrain et la construction d'autres bâtiments ou structures à cet endroit.

2. Le présent règlement n'entrera en vigueur qu'après l'approbation de la Commission municipale de l'Ontario.

Les appelants ont fait opposition à l'approbation de ce règlement, alléguant que son adoption était contraire aux principes énoncés par cette Cour dans l'arrêt *Brant Dairy Company Ltd. et autre c. The Milk Commission of Ontario et autre*[3].

La Commission municipale a approuvé le règlement le 24 novembre 1975. Les appelants ont obtenu l'autorisation d'interjeter appel de la décision de la Commission municipale de l'Ontario à la Cour divisionnaire qui a autorisé, le 13 février 1976, l'adjonction d'un second intitulé de cause et la présentation d'une demande en vertu de *The Judicial Review Procedures Act*, 1971 (Ont.), chap. 48, en vue d'obtenir un redressement sem-

[3] [1973] R.C.S. 131.

leave to appeal. The Divisional Court by its judgment pronounced on April 1, 1976, dismissed the application for judicial review and, therefore, dismissed the appeal.

The appellants then applied for leave to appeal to the Court of Appeal from the judgment of the Divisional Court. Such leave was granted and the Court of Appeal by its judgment pronounced on October 28, 1976, dismissed the appeal. From that judgment, the appellants appealed to this Court by leave granted on February 8, 1977.

Section 35*a*) of *The Planning Act* as added by s. 10, c. 168, 1973 (Ont.), provides:

35*a*. (1) In this section and in section 35*b*, "redevelopment" means the removal of buildings or structures from land and the construction or erection of other buildings or structures thereon.

(2) Where there is an official plan in effect in a municipality, the council of the municipality in a by-law passed under section 35 may, as a condition of development or redevelopment of land or buildings in the municipality or in any defined areas thereof, prohibit or require the provision, maintenance and use of the following facilities and matters or any of them and may regulate the maintenance and use of such facilities and matters:

1. Widening of highways that abut on the land that is being developed or redeveloped.

2. Subject to *The Public Transportation and Highway Improvement Act*, facilities to provide access to and from the land such as access ramps and curbings including the number, location and size of such facilities and the direction of traffic thereon.

3. Off-street vehicular parking and loading areas and access driveways including the surfacing of such areas and driveways.

4. Walkways and all other means of pedestrian access.

5. Removal of snow from access ramps, driveways, parking areas and walkways.

6. Grading or change in elevation or contour of the land and the disposal of storm, surface and waste water from the land and from any buildings or structures thereon.

7. Conveyance to the municipality, without cost, of easements required for the construction, maintenance

blable à celui réclamé dans la demande d'autorisation d'appel. Par jugement du 1er avril 1976, la Cour divisionnaire a rejeté la demande d'examen judiciaire et donc l'appel.

Les appelants ont alors demandé l'autorisation d'interjeter appel devant la Cour d'appel du jugement de la Cour divisionnaire. Cette autorisation a été accordée et la Cour d'appel a rejeté l'appel le 28 octobre 1976. Les appelants ont alors formé un pourvoi devant cette Cour qui l'a autorisé le 8 février 1977.

L'article 35*a*) de *The Planning Act*, ajouté par l'art. 10, chap. 168 des Statuts de l'Ontario, 1973, prévoit:

[TRADUCTION] 35*a*). (1) Aux fins du présent article et de l'article 35*b*), «réaménagement» signifie la suppression de tout bâtiment ou structure érigé sur un terrain et la construction d'autres bâtiments ou structures à cet endroit.

(2) Lorsqu'un plan officiel est en vigueur dans une municipalité, le conseil municipal peut, par règlement adopté en vertu de l'article 35, préalablement à la mise en valeur ou au réaménagement des terrains ou des bâtiments situés dans la municipalité ou dans toute zone prévue au règlement, interdire ou exiger l'aménagement, l'entretien et l'utilisation des installations ou objets suivants, ou de l'un d'entre eux, et peut réglementer leur entretien et leur utilisation:

1. L'élargissement des voies publiques contiguës au terrain mis en valeur ou réaménagé.

2. Sous réserve de *The Public Transportation and Highway Improvement Act*, l'aménagement des accès à ce terrain, par exemple les rampes d'accès et les bordures de trottoirs, y compris le nombre, le lieu, les dimensions de ces installations et le sens de la circulation.

3. Les aires de stationnement et de chargement hors rue et les voies d'accès, y compris le revêtement de ces aires et voies.

4. Les trottoirs et autres voies d'accès pour piétons.

5. L'enlèvement de la neige des rampes d'accès, des entrées, des aires de stationnement et des trottoirs.

6. Le nivellement ou la modification de l'élévation ou du profil du terrain, l'écoulement des eaux de pluie, des eaux de surface et des eaux usées du terrain et de tout bâtiment ou structure.

7. La cession à la municipalité, sans frais, des servitudes nécessaires à la construction, à l'entretien ou à

or improvement of any existing or newly required watercourses, ditches, land drainage works and sanitary sewerage facilities on the land.

8. Floodlighting of the land or of any buildings or structures thereon.

9. Walls, fences, hedges, trees, shrubs or other suitable groundcover to provide adequate landscaping of the land or protection to adjoining lands.

10. Vaults, central storage and collection areas and other facilities and enclosures as may be required for the storage of garbage and other waste material.

11. Plans showing the location of all buildings and structures to be erected on the land and the location of the other facilities required by the by-law.

12. Perspective drawings and plans showing building elevators and cross sections of industrial and commercial buildings and residential buildings containing twenty-five or more dwelling units.

(3) Nothing in paragraph 12 of subsection 2 shall be deemed to confer on the council of the municipality power to limit the height or density of buildings to be erected on the land.

(4) A by-law that includes provisions authorized by subsection 2 may,

(a) provide that facilities and matters required by the by-law shall be provided and maintained by the owner of the land at his sole risk and expense and to the satisfaction of the municipality, and that in default thereof the provisions of section 469 of *The Municipal Act* shall apply;

(b) require that the owner of the land enter into one or more agreements with the municipality dealing with the facilities and matters referred to in subsection 2; and

(c) prohibit the issuance of building permits until the plans referred to in paragraphs 11 and 12 of subsections 2 have been approved by the municipality and until the agreements referred to in clause *b* have been entered into.

(5) Any agreement entered into, as referred to in clause *b* of subsection 4, may be registered against the land to which it applies and the municipality is entitled to enforce the provisions thereof against the owner and, subject to the provisions of *The Registry Act* and *The Land Titles Act*, any and all subsequent owners of the land.

(6) Where the municipality fails to approve the plans referred to in paragraphs 11 and 12 of subsection 2 within thirty days after they are submitted to the munic-

l'amélioration des cours d'eau, des fossés, des ouvrages de drainage et du réseau d'égoût sanitaire existants ou devenus nécessaires.

8. L'éclairage des projecteurs du terrain ou de tout bâtiment ou structure.

9. Les murs, clôtures, haies, arbres, arbustes et toute autre plantation qui assure un aménagement adéquat du terrain ou la protection des terrains contigus.

10. Les remises souterraines, les espaces pour l'entreposage et le ramassage central des ordures et toute autre installation et clôture requises pour l'entreposage des ordures et des rebuts.

11. Les plans montrant l'emplacement de tous les bâtiments et structures et celui de toute autre installation exigée par le règlement.

12. Les dessins en perspective et les plans montrant l'élévation des bâtiments et les vues en coupe des immeubles industriels et commerciaux et des immeubles résidentiels comprenant vingt-cinq unités de logement ou plus.

(3) Rien dans la clause 12 du paragraphe 2 n'est réputé conférer au conseil municipal le pouvoir de limiter la hauteur ou la densité des bâtiments qui seront érigés sur les terrains.

(4) Un règlement qui contient des dispositions permises par le paragraphe 2 peut

a) prévoir que les installations et objets exigés par le règlement seront aménagés et entretenus par le propriétaire du terrain, à ses propres risques et frais, et à la satisfaction de la municipalité, et qu'en cas de défaut, les dispositions de l'article 469 de *The Municipal Act* s'appliqueront;

b) exiger que le propriétaire du terrain conclue toute entente nécessaire avec la municipalité relativement aux installations et objets visés au paragraphe 2; et

c) interdire la délivrance de permis de construire avant l'approbation par la municipalité des plans mentionnés aux clauses 11 et 12 du paragraphe 2 et la conclusion de l'entente mentionnée à l'alinéa b).

(5) Toute entente conclue de la façon mentionnée à l'alinéa b) du paragraphe 4 peut être enregistrée contre le terrain auquel elle s'applique et la municipalité est en droit d'en faire respecter les dispositions par le propriétaire et, sous réserve de *The Registry Act* et de *The Land Titles Act*, par tout propriétaire subséquent du terrain.

(6) Si la municipalité n'approuve pas les plans mentionnés aux clauses 11 et 12 du paragraphe 2 dans les trente jours de leur présentation, si le propriétaire du terrain

ipality for approval or where the owner of the land is not satisfied as to the terms of the proposed agreement referred to in clause *b* of subsection 4 or where the municipality has refused to enter into such an agreement with the owner, the owner of the land may require the plans or agreement, as the case may be, to be referred to the Ontario Municipal Board by written notice to the secretary of the Board and to the clerk of the municipality, and the board shall then hear and determine the question as to the suitability of the plans or of the provisions of the agreement and the Board shall settle and determine the details of the plans and approve the same and settle and determine the provisions of the agreement and may require the municipality to enter into it, and the decision of the Board shall be final.

As I have said, one week after the Ontario Municipal Board had refused to approve the "Height By-law" the City of Toronto enacted By-law 419-74. Section 1 of the said by-law added to section 16 of By-law 20623 subsection (3)(i) which I have already quoted. As will be seen, the said subsection so added by the by-law is a verbatim copy of s. 35*a*(2) of *The Planning Act* as amended.

Before the Divisional Court, the Court of Appeal for Ontario and again before this Court, the chief attack made upon by-law 419-74 was that it infringed the principles enunciated by this Court in *Brant Dairy Company Ltd. et al. v. Milk Commission of Ontario et al., supra.* That contention was dealt with in both the Divisional Court and the Court of Appeal for Ontario and both courts came to the conclusion that the appeal was not in breach of those principles, the Court of Appeal relying specifically upon the reasons given by Osler J. in the Divisional Court. With respect, I have read and reread those reasons and cannot find how there can be a valid distinction between the position in reference to by-law 419-74 in the present case and s. 4 of Regulation 52/68 and s. 3(4) of Regulation 68/68 in the *Brant* case. Both the sections of the Regulations found *ultra vires* by the majority of this Court in *Brant Dairy* and the present by-law adopt an exactly similar course. In each case, the enabling legislation permitted the commission, in the *Brant* case and the municipal council in this case, to enact regulations (here by-law) "to prohibit or require the provision, maintenance and use of the following facilities". I

n'est pas satisfait des conditions de l'entente projetée aux termes de l'alinéa b) du paragraphe 4 ou si la municipalité a refusé de conclure pareille entente avec le propriétaire, ce dernier peut exiger que les plans ou l'entente, selon le cas, soient soumis à la Commission municipale de l'Ontario par avis écrit adressé au secrétaire de la Commission et au greffier de la municipalité; la Commission doit alors tenir une audience et juger si les plans ou les dispositions de l'entente sont appropriés; elle doit fixer et préciser les détails des plans et les approuver, et fixer et préciser les dispositions de l'entente qu'elle peut obliger la municipalité à conclure; la décision de la Commission est finale.

Comme je l'ai dit, une semaine après le refus de la Commission municipale de l'Ontario d'approuver le règlement sur la hauteur des bâtiments, la ville de Toronto a adopté le règlement 419-74. L'article 1 de ce règlement ajoutait l'al. (3)(i) précité à l'art. 16 du règlement 20623. Cet alinéa reprend visiblement mot à mot le par. 35*a*)(2) de *The Planning Act*, modifié.

En Cour divisionnaire, en Cour d'appel de l'Ontario et devant cette Cour, le principal moyen invoqué contre le règlement 419-74 est qu'il contrevient aux principes énoncés par cette Cour dans l'arrêt *Brant Dairy Company Ltd. et autre c. Milk Commission of Ontario et autre*, précité. La Cour divisionnaire et la Cour d'appel de l'Ontario ont examiné ce moyen et toutes deux ont conclu que le règlement n'enfreignait pas ces principes; la Cour d'appel s'est tout particulièrement fondée sur les motifs du juge Osler en Cour divisionnaire. Avec égards, j'ai lu et relu ces motifs et je ne vois pas comment on peut faire une distinction valable entre le règlement 419-74 en cause en l'espèce et l'art. 4 du règlement 52/68 et le par. 3(4) du règlement 68/68 en cause dans l'affaire *Brant*. Cette Cour à la majorité a déclaré *ultra vires* les articles des règlements examinés dans *Brant Dairy* et le règlement actuellement en litige adopte exactement la même voie. Dans chaque cas, la loi habilitante permet, à la Commission dans l'affaire *Brant* et au conseil municipal en l'espèce, d'adopter des règlements pour [TRADUCTION] «interdire ou exiger l'aménagement, l'entretien ou l'utilisation des installations . . . suivant[e]s». Je reprends

quote from s. 35*a* as enacted by s. 10 of c. 168 of the Statutes of Ontario, 1973.

In the *Brant Dairy* case, the regulations of the Commission permitting the action of the Board in enacting its regulations there in question provided for, *inter alia*, the fixing and alloting to persons of quotas for the marketing of a regulated product on such basis as the Board deems proper. In each case, the subordinate legislating body purported to exercise the power by, to quote Laskin J., as he then was, in the *Brant Dairy* case at p. 146:

> What the Board had done has been to exercise the power in the very terms in which it was given. It has not established a quota system and allotted quotas, but has simply repeated the formula of the statute, specifying no standards and leaving everything in its discretion.

I am of the opinion that those words may be exactly adopted to the action of the municipal council in the enactment of by-law 419-74. There has been the mere simple repetition of the power and not the exercise of the power by the enactment of a by-law defining the desired regulations. Laskin J., as he then was, continued on the same page:

> A statutory body which is empowered to do something by regulation does not act within its authority by simply repeating the power in a regulation in the words in which it was conferred. That evades exercise of the power and, indeed, turns a legislative power into an administrative one. It amounts to a redelegation by the Board to itself in a form different from that originally authorized; and that this is illegal is evident from the judgment of this Court in *Attorney General of Canada v. Brent*, [1956] S.C.R. 318.

I am, therefore, of the opinion that the appeal should be allowed and that by-law 419-74 should be held to be *ultra vires*.

There have been two arguments adduced by counsel for the respondent municipality and which are repeated in the reasons for judgment both of the Ontario Municipal Board and of the Divisional Court in an attempt to avoid the result.

Firstly, it has been said that the provisions of subs. (6) of s. 35*a* of *The Planning Act* effectively

ici un extrait de l'art. 35*a*) édicté par l'art. 10 du chap. 168 des Statuts de l'Ontario, 1973.

Dans *Brant Dairy*, les règlements de la Commission, qui permettent à l'Office d'adopter ses règlements, objet du litige, prévoient notamment la fixation et l'attribution de quotas à des personnes pour la mise en marché d'un produit réglementé sur la base que l'Office juge appropriée. Dans chaque cas, l'organisme législatif subordonné a prétendu exercer ce pouvoir, pour citer le juge Laskin, alors juge puîné, dans l'arrêt *Brant Dairy* (à la p. 146):

> L'Office a exercé ce pouvoir en usant des termes mêmes du mandat qui lui a été conféré. Il n'a pas établi un système de quotas ni attribué des quotas, mais a simplement repris la formule de la loi, en ne précisant aucune norme et en laissant tout à sa discrétion.

A mon avis, on peut reprendre textuellement ces propos vis-à-vis de l'adoption du règlement 419-74 par le conseil municipal. Il y a répétition pure et simple de l'énoncé des pouvoirs et non leur exercice par l'adoption d'un règlement aux dispositions explicites. Le juge Laskin, alors juge puîné, a dit (à la même page):

> Les organismes créés par statut qui ont le pouvoir de faire quelque chose par règlement n'agissent pas dans les limites de leurs attributions en se contentant de reprendre, dans un règlement, les termes par lesquels ce pouvoir a été conféré. C'est là se soustraire à l'exercice de ce pouvoir et, de fait, c'est là faire d'un pouvoir législatif un pouvoir administratif. Cela équivaut à une nouvelle délégation que l'Office se fait à lui-même, dans une forme différente de celle qui a initialement été autorisée; il est évident que cela est illégal, d'après le jugement que cette Cour a rendu dans l'affaire *Procureur général du Canada c. Brent*, [1956] R.C.S. 318.

En conséquence, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de déclarer *ultra vires* le règlement 419-74.

L'avocat de la municipalité intimée invoque deux arguments, qui ont été repris dans les motifs de jugement de la Commission municipale de l'Ontario et de la Cour divisionnaire, pour tenter d'écarter cette solution.

Selon la première allégation, le par. 35*a*)(6) de *The Planning Act* empêche effectivement la muni-

prevent any misuse of the provisions of the by-law in question by the municipality in that an appeal is provided to the Municipal Board for any owner who is not satisfied with the terms of the agreement proposed or where the municipality has refused to enter into such agreement and that upon such appeal the Municipal Board shall hear and determine the question as to the suitability of the plans or the provisions of the agreement and settle and determine the details of the plan and of the agreement. This argument, even if it were sound, I do not think could be effective to validate an invalid by-law. If the provisions of the by-law are an invalid exercise of the legislative power granted by s. 35*a* of *The Planning Act*, then it will not give any validity to them to show that the inequitable exercise of that invalid power can be prevented from causing harm by an appeal to the Municipal Board. Even if that argument were a valid one, then such possible correction by a decision of the Municipal Board would in no way provide the certainty which an owner or a prospective owner of real property is entitled to have as to the use to which he may put that real property. The developers considered as a class, and they are well represented by the Canadian Institute of Real Estate Companies, the appellant here, are entitled to know not only the method by which the owners may develop the lands presently owned by them but are entitled to know what use a prospective purchaser may make of certain lands if he completes the purchase of them, and inability to have that information, in my opinion, puts the real estate developers business in a position of unnecessary hazard.

Secondly, and an argument which, in my opinion, is similarly non-legal, it is said that circumstances vary so much as to each individual property or collection of properties in a great modern city such as the City of Toronto that it would be impossible to draft a by-law which would, by regulation deal with all the matters set out in paras. (1) to (10) of subs. (3)(i) of by-law 419-74. It may well be that there is this enormous variation in the circumstances of each individual piece of property but modern administrative law has to deal constantly with innumerable variations of circumstances and the difficulty of drafting and

cipalité d'abuser des dispositions du règlement en cause, puisqu'il prévoit un appel devant la Commission municipale si le propriétaire n'est pas satisfait des termes de l'entente projetée ou si la municipalité refuse de conclure une entente; en effet, dans ce cas, la Commission municipale doit tenir une audience et juger si les plans ou les dispositions de l'entente sont appropriés, et fixer et préciser les détails du plan et de l'entente. Je ne crois pas que cet argument, même s'il était valable, puisse rendre valide un règlement invalide. Si les dispositions du règlement constituent un exercice invalide du pouvoir législatif conféré par l'art. 35*a*) de *The Planning Act*, on ne les rendra pas valides en montrant que, par un appel à la Commission municipale, on peut empêcher l'exercice injuste de ce pouvoir invalide de causer un préjudice. Même si cet argument était valable, ce redressement possible accordé par la décision de la Commission municipale n'apporterait pas au propriétaire ou au propriétaire éventuel d'un bien immeuble la certitude à laquelle il a droit quant à l'usage qu'il peut en faire. Les promoteurs immobiliers considérés comme un groupe, bien représentés par l'Institut canadien des compagnies immobilières publiques, appelant en l'espèce, sont en droit de savoir non seulement de quelle manière les propriétaires peuvent mettre en valeur leurs terrains, mais également l'usage que peut en faire un acheteur éventuel. L'impossibilité d'obtenir ces renseignements expose à mon avis les promoteurs immobiliers à un risque inutile.

Selon la deuxième allégation qui, à mon avis, n'a elle aussi aucune valeur juridique, les circonstances varient tellement d'un terrain ou groupe de terrains à l'autre dans une grande ville moderne comme Toronto, qu'il serait impossible de rédiger un règlement qui traiterait de tous les points énoncés aux clauses (1) à (10) de l'al. (3)(i) du règlement 419-74. Il se peut que les circonstances varient considérablement pour chaque terrain, mais le droit administratif moderne doit constamment envisager une variété infinie de situations et la difficulté de rédaction et d'application d'un plan de contrôle du réaménagement ne change rien à sa

enacting a scheme of redevelopment control does not alter the necessity for doing so if the provisions of s. 35*a* of *The Planning Act* are to be utilized. If, on the other hand, the respondent is able to convince the provincial legislature that the difficulty of enacting any regulatory scheme amounts to an impossibility, then the respondent municipality may be able to persuade the provincial legislature to grant it a power to control redevelopment without any standards or principles. That will be a matter upon which the legislature will have to come to a decision as a matter of policy.

For these reasons, I would allow the appeal and declare the said by-law 419-74 *ultra vires*. The appellants are entitled to their costs throughout.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellants: Weir & Foulds, Toronto.

Solicitor for the respondent: D. C. Lyons, Toronto.

Solicitor for the intervenor: D. W. Brown, Toronto.

nécessité si l'on doit donner effet aux dispositions de l'art. 35*a*) de *The Planning Act*. Si, par ailleurs, la municipalité intimée peut convaincre la législature provinciale que la difficulté d'adopter un règlement d'ensemble est telle qu'elle équivaut à une impossibilité, elle pourra peut-être persuader cette dernière de lui accorder le pouvoir de contrôler le réaménagement sans normes ni principes définis. A l'égard de cette question, la législature devra prendre une décision sur la politique à suivre.

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de déclarer *ultra vires* le règlement 419-74. Les appelants ont droit à leurs dépens dans toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs des appelants: Weir & Foulds, Toronto.

Procureur de l'intimée: D. C. Lyons, Toronto.

Procureur de l'intervenant: D. W. Brown, Toronto.